



EKONOMI UNDER DEBATT



RED:

MATS LUNDAHL

U-LÄNDERNAS EKONOMI

*ARNE BIGSTEN
BO GUSTAFSSON
CARL B HAMILTON
BO JERLSTRÖM*

*ASSAR LINDBECK
MATS LUNDAHL
PETER SVEDBERG
CLAUDIO VEDOVATO*

U-LÄNDERNAS EKONOMI

RED:
MATS LUNDAHL

SNS FÖRLAG

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

(SNS — Center for Business and Policy Studies)

SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.

SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.

SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.

SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 37 lokalgrupper (varav 6 i utlandet) samt ca 135 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Mats Lundahl
Ekonomi Under Debatt: U-ländernas ekonomi
I:a upplagan
I:a tryckningen

© 1989 Nationalekonomiska Föreningen och SNS Förlag
Omslag: Rickard Frölich
Norstedts Tryckeri, Stockholm 1989

ISBN 91-7150-360-9

Innehåll

Inledning Mats Lundahl 5

I Teoribildningen

Teorins plats inom utvecklingsekonomin Mats Lundahl 19

Ekonomisk utveckling i fattiga länder Arne Bigsten 31

Imperialismen, tredje världen och historiens list Bo Gustafsson 42

II Utvecklingsstrategier

U-ländernas jordbrukspolitik Mats Lundahl 51

Importsubstitution — en misslyckad utvecklingsstrategi?

Peter Svedberg 62

Exportpromotion — 80-talets utvecklingsstrategi? Peter Svedberg 74

Statens betydelse för utvecklingen i fattiga länder Mats Lundahl och

Claudio Vedovato 89

III Biståndspolitik

Bistånd och utveckling — vad har vi lärt? Arne Bigsten 97

Livsmedel som bistånd Carl B Hamilton 106

Den bästa u-landshjälpen Assar Lindbeck 114

Den internationella skuldskrisen — en översikt Bo Jerlström 122

Författarpresentation 133

Inledning

Den kanske vanligaste definitionen av ekonomisk utveckling är som den process varigenom ett lands reala per capitainkomst ökar under en längre tid, utan att inkomstfördelningen blir skevare eller det antal människor som lever i "absolut fattigdom" ökar. ("Absolut fattigdom" brukar definieras som att man inte har en inkomst som tillåter en viss minimilevnadsstandard.) Utvecklingsekonomin studieobjekt är vilka orsakssamband som styr denna process.

I utvecklingsprocessen interagerar ekonomiska och icke-ekonomiska variabler på ett komplicerat sätt, ett sätt som dessutom varierar över tid och rum. Därmed blir utvecklingsekonomi med nödvändighet ett mycket "brett" studieområde, det bredaste inom den tillämpade national ekonomin. Det spänner i princip över hela det mikro- och makroekonomiska fältet och har dessutom många beröringspunkter med närliggande samhällsvetenskaper, som ekonomisk historia, statskunskap, sociologi, socialantropologi och kulturgeografi.

En typisk lärobok i utvecklingsekonomi brukar innehålla ungefär följande: en diskussion av vad utveckling är, hur man skall kunna mäta utvecklingen, hur olika länder "lyckats", olika analytiska angreppssätt, några centrala utvecklingsmodeller, en genomgång av ekonomins viktigaste sektorer – framför allt jordbruket och industrin – och deras problem, en diskussion av faktormarknaderna (kapital och kapitalbildning, arbetsmarknad och utveckling av mänskliga resurser), olika sätt att mobilisera resurser inom och utom landet, utrikeshandelspolitik, ekonomisk planering och projektvärdering.

Listan kan lätt göras både längre och mer detaljerad. Här måste vi emellertid begränsa oss. Syftet med föreliggande urval av artiklar – som alla hämtats från Ekonomisk Debatt – är inte att täcka hela det utvecklingsekonomiska fältet utan att ge en introduktion till några av de viktigaste problemen. Artiklarna har grupperats i tre avdelningar. Den första behandlar utvecklingsekonomin egen utveckling. Vad karakteriserar de olika angreppssätt som används och hur har dessa brutits mot varandra? Del två diskuterar några olika utvecklingsstrategier, för jordbruket och för industrin. Speciell vikt läggs vid hur olika utrikeshandelsstrategier verkar och vid statens roll i utvecklingsprocessen. Slutligen diskuteras biståndspolitikens utformning, vilka effekter livsmedelsbistånd kan ha, handelspolitiska åtgärder som ett alternativ till bistånd och de problem som är förknippade med u-ländernas skuldsättning. nas skuldsättning.

Teoribildningen

Utvecklings ekonomi är ett fält där deduktiv ekonomisk teori och ekonomisk-historiska observationer samverkat i högsta grad. Det hade varit märkligt om inte så hade varit fallet. Ämnet behandlar långsiktiga ekonomiska förändringar. Hur kan man hitta de kritiska determinanter som får låga inkomster att växa och förde-las jämnare? Att undvika ett historiskt perspektiv i teoribildningen är omöjligt.

Den teoretiska utvecklingen på u-landsområdet har under de senaste tjugofem åren gått från en situation där man försökte konstruera radikalt nya angreppssätt till en mer "traditionell" in-

fallsvinkel, där neoklassisk pris- och allokeringsteori, teorin för internationell handel och makroekonomisk penning- och finanspolitisk analys av tämligen standardiserat snitt tenderar att dominera.

Under hela denna tid har ekonomisk-historisk analys kommit till flitig användning. På femtiotalet rådde en skriande brist på data – framför allt tidsserier – om u-ländernas ekonomier. För att i någon mån råda bot på detta tvingades man använda uppgifter om de nu industrialiserade länderna från den tid då de stod på ungefär samma utvecklings- eller inkomstnivå som u-länderna gör idag. Ville man studera vad som hände över tiden var det i-ländernas historia man hade att tillgå. Så småningom har emellertid, som resultat av den ekonomisk-historiska forskningen, databasen om u-länderna avsevärt förbättrats. Teorikonstruktionen vilar på en betydligt mer solid empirisk grund och det existerar relevanta data mot vilka teorierna kan testas.

De tre första artiklarna anknyter alla till detta tema: utvecklingsteorins utveckling, användningen av teori och empiriskt material. Mats Lundahls "Teorins plats inom utvecklingsekonomin", tar upp en klassisk stridsfråga – vilken typ av teori som bör användas när man studerar u-ländernas problem. På detta område har åsikt stått mot åsikt och stridens vågor har gått höga.

När utvecklingsekonomin först började utkristalliseras som forskningsområde efter det andra världskriget tog man naturligt nog, i brist på annat, till de vid denna tid förhärskande analytiska verktygen: neoklassisk allmän jämviktsanalys och keynesiansk makroteori. Resultatet blev inte alltid lyckat. Marknaderna fungerade ofta dåligt och arbetslösheten i u-länderna var definitivt inte ett konjunkturfenomen.

Pendeln svängde snart över åt motsatt håll. Den traditionella teorins relevans förnekades och ett sökande efter alterna-

tiva angreppssätt började. Utvecklingsekonomerna tog fasta på u-ländernas strukturella särdrag och försökte skapa teorier som satte just dessa karakteristika i centrum. Barnet kastades ut med badvattnet. "Utvecklingsekonomi" tenderade inte sällan att bli ett ämnesområde *sui generis* – vid sidan av den national-ekonomiska huvudfåran.

Mer än på något annat visade bägge dessa extrema angreppssätt på okänslighet för det problemkomplex man hade att behandla. Å ena sidan står det klart att det existerar en rad påtagliga skillnader mellan u-länder och i-länder. Lundahl tar tex upp ekonomiskt beteende, ekonomins flexibilitet, den institutionella ramen, de ekonomiska begreppens relevans, ekonomins relativa öppenhet, marknadernas funktionssätt och penninghushållningens utbredning. Givet dessa skillnader måste man vara försiktig med hur man använder antaganden, kategorier, aggregeringsprinciper etc, som i grunden tillkommit för att analysera industrialiserade ekonomier, på utvecklingsproblem. Å andra sidan existerar en rad grundläggande ekonomiska principer vars analytiska värde knappast minskas av att studieobjektet råkar vara ett u-land: alternativkostnadsbegreppet, teorin för komparativa fördelar, prisernas betydelse för resursallokeringen.

Utvecklingsekonomisk analys är således i viss mån en balansgång. Det gäller att finna en optimal blandning av ortodoxi och kätteri. Det existerar en stark nationalekonomisk teoritradition, ett fädernesarv som utvecklingsekonomerna gör klokt i att inte förneka. Alla delar av detta arv är emellertid inte lika värdefulla, utan det är nödvändigt med selektivitet, anpassning och omdöme vid tillämpningen. En tvärvetenskaplig ansats är ofta en tillgång, men långt ifrån alltid. Samma sak gäller användningen av sofistikerade, formaliserade, ekonomiska modeller. Allt beror på vilka omständigheter

som råder i det konkreta fall man har att studera.

En av de främsta lärdomar man kan dra av de senaste fyra decenniernas erfarenheter är att det är svårt att se någon universellt giltig "utvecklingsteori" avteckna sig. Ett antal monokausala förklaringsförsök till varför vissa länder utvecklas och andra inte har presterats: brist på kapital, brist på utbildning, brist på företagande, men inget av dessa har visat sig vara speciellt lyckat.

När enfaktorförklaringarna inte fungerade tvingades utvecklingsekonomin över i mera ad hoc-mässiga ansatser. Fallstudiernas betydelse ökade, och detta hade det goda med sig att de grupperingar av u-länderna, och de på dessa grupperingar grundade generaliseringar som företogs, kom att vila på en betydligt säkrare empirisk grund än de mera "grandiosa" teorier som framlades på femtio- och sextiotalet.

En mer taxonomisk ansats kan förhoppningsvis utvecklas, inte minst med hjälp av ekonomisk-historiska data. Det är knappast möjligt att få någon djupare förståelse för en ekonomi om man inte vet *varför* dess institutioner och parametrar ser ut som de gör, och detta är i sin tur möjligt endast i ett uttalat historiskt perspektiv, där inga värden längre är givna, utan man tvingas förklara de mekanismer varigenom de uppkommer.

Arne Bigstens artikel, "Ekonomisk utveckling i fattiga länder" anknyter till ett liknande tema: balansgången mellan traditionella och icke-traditionella ansatser inom utvecklingsekonomin. De försök som gjordes att skapa en speciell "utvecklingsekonomi" blev ofta misslyckade. Den traditionella ekonomiska teorns komparativa fördelar — stringens och intern logisk konsistens — tappades bort utan att det som kom i stället erbjöd ett bättre alternativ.

Bigsten skisserar den doktrinhistoriska bakgrunden till dagens utvecklingsekonomi, utgångspunkterna hos "klassiska" na-

tionalekonomer som Smith, Ricardo och Marx och den sentida vidareutveckling och uppsplittring av fältet som ägt rum sedan andra världskriget. Å ena sidan uppkom en av Harrod-Domarliknande tillväxtresonemang inspirerad huvudfåra. Å andra sidan ledde den av Marx' efterföljare (Rudolf Hilferding, Rosa Luxemburg, Lenin) utvecklade diskussionen av imperialismen över i den nymarkistiska analys av ekonomiska överskotts uppkomst och användning som grundlades av Paul Baran.

I huvudfåran koncentrerades uppmärksamheten på frågor som har med sparandet, kapitalbildningen och investeringarnas fördelning att göra. En intensiv debatt fördes mellan förespråkare för balanserad tillväxt, där varje sektors expansionsväg bestämdes av inkomstelasticiteten på sektorns produkter, och de ekonomer som förordade obalans, med argumentet att det just är spänningar, flaskhalsar och jämviktsbrister som genererar aktivitet och tillväxt i en ekonomi. Walt Rostow framförde sin kontroversiella tes om att *alla* ekonomier måste genomgå *samma* fem moderniserings- eller utvecklingsfaser, i tur och ordning. Arthur Lewis lanserade sin modell för dualistisk utveckling, där tillväxt uppstår genom att ekonomins moderna sektor växer när vinster där återinvesteras och arbetskraft förs över från traditionella näringsgrenar till en given lön.

Såväl debatten om balanserad och obalanserad tillväxt som Rostows stadieteori visade sig vara återvändsgränder. Lewis gav å andra sidan starka impulser till "strukturellt" inriktade forskare som betonade heterogeniteten hos u-ländernas ekonomier samt de trögheter och marknadsimperfektioner som karakteriserar dem och som därför, i likhet med keynesianska makroekonomer, förespråkar en starkt interventionistisk utvecklingspolitik.

Strukturalismen har på senare tid kom-

mit att brytas mot en neoklassiskt orienterad analysriktning som i stället betonar flexibilitet, marknadsanpassning och betydelsen av att föra en samhällsekonomiskt korrekt prispolitik. Slutligen utvecklades ur det nymarxistiska paradigmet den latinamerikanska beroendeskolan, som såg utveckling och underutveckling som två sidor av samma mynt eller process. Utvecklingen i västvärlden tenderar enligt detta synsätt att omintetgöra, eller åtminstone hålla tillbaka, utvecklingen i Tredje Världen. I stället fördjupas u-ländernas problem, som ett direkt resultat av deras integration i den internationella ekonomin.

Även beroendelitteraturen har lett in i en återvändsgränd. Teorin är vagt formulerad, ofta inte mycket mer än en rad påståenden som inte går att belägga eller för vilka empiriskt stöd helt saknas, och i de fall man försökt omsätta budskapet i praktisk ekonomisk politik har resultatet blivit förödande.

Då återstår de strukturalistiska och neoklassiska ansatserna. Bigsten menar att det möjligen finns förutsättningar för något slags syntes dem emellan, inte så att man lär komma fram till en allmängiltig utvecklingsekonomisk teori, utan genom att man i högre grad än vad fallet var när de mera grandiosa ansatserna formulerades på femtio- och sextiotalet, inriktar sig på att göra ett förnuftigt urval bland de analytiska standardverktygen och tillämpa dessa – framför allt prispbildningsanalysen – inom en institutionell ram som är specifik för u-länderna.

Den tredje artikeln, "Imperialismen, Tredje Världen och historiens list", är skriven av en ekonomisk historiker: Bo Gustafsson. Den utgör en varning till utvecklingsforskarna att förlita sig på ett alltför långtgående teoretiserande utan att ta hänsyn till historiska fakta. Teorierna må vara aldrig så vattentätt uppbyggda. Historien kan ändå välja att gå en helt annan väg.

Utgångspunkten är hegeliansk, vad Gustafsson kallar "historiens list". De historiska aktörerna spelar sina bestämda roller, men resultatet av deras agerande blir inte alltid vad de själva hade tänkt sig, eller vad prognosmakarna skulle ha rätt att förvänta utifrån sina teorier om hur ekonomin och samhället fungerar.

Det exempel Gustafsson tar upp är den del av beroendeskolan som framför allt förknippas med Andre Gunder Frank och Samir Amin. Enligt dessa författare är den kapitalistiska utvecklingsprocessen en utvecklingsprocess enbart för Första Världen. Tredje Världen pressas in i en ond underutvecklingscirkel genom ojämnt handelsutbyte och utländska investeringar som enbart gynnar företagen och deras moderländer – inte värdnationerna. Den industrialisering som eventuellt äger rum i u-länderna är dels mycket begränsad, dels inte inriktad på Tredje Världens behov.

Gustafsson framhåller att denna teori har betydande svårigheter att förklara det faktum att samtidigt som teorin utvecklades och spreds började en industriell revolution på flera ställen i Tredje Världen – något som enligt teorin strängt taget var en omöjlighet. Industriproduktionens tillväxttakt fördubblades under femtio- och sextiotalet i förhållande till fyrtiotalet och tillväxten låg dessutom högre än i i-länderna. BNP per capita har i genomsnitt ökat, framsteg har gjorts inom utbildningsväsendet och på hälso- och sjukvårdsområdet. Inget av detta förutsågs av den analys som representeras av Frank och Amin.

Däremot, hävdar Gustafsson, går det att tolka utvecklingen som ett icke avsett resultat av den imperialism som står i centrum för beroendeteoretikernas intresse. Imperialismen har bidragit till att bryta sönder de traditionella samhällena och bana väg för en kapitalistisk industrialisering. Till detta kommer så den politiska utvecklingsprocess som slutligen utmyn-

nade i koloniernas frigörelse efter andra världskriget. Politisk självständighet kan fungera som en effektiv broms för utländskt inflytande av den typ som Frank och Amin behandlar. Många av de nya staterna har tex förmått utnyttja sin suveränitet gentemot de multinationella företagen, som genom att de konkurrerar med varandra har svårt att få övertaget mot värdnationen, väl de etablerat sig i landet.

I allt väsentligt har utvecklingen i Tredje Världen sedan femtiotalets början varit en kapitalistisk utveckling, inte en utveckling av underutvecklingen. De tio år som gått sedan Gustafssons artikel skrevs – med NIC-ländernas starka frammarsch i världsekonomin – har ytterligare bekräftat riktigheten i denna tes.

Utvecklingsstrategier

Bokens andra avdelning behandlar utvecklingsforskningens huvudproblem: hur ser de strategier ut som snabbast leder till ekonomisk utveckling? De tre temata som diskuteras är jordbrukspolitik, utrikeshandels- och industrialiseringspolitik samt statens roll i utvecklingsprocessen. Dessa tre temata ansluter väl till den centrala debatten. Under hela efterkrigstiden har en omfattande diskussion förts om avvägningen mellan plan och marknad (statens roll), om balansen mellan olika sektorer (närmast jordbruk och industri) och om en industrialiseringspolitik bör ta sin utgångspunkt i en skyddad hemmarknad eller i konkurrens på världsmarknaden. Mats Lundahls "U-ländernas jordbrukspolitik" inleder med en diskussion av vilka jordbrukssektorns huvuduppgifter i utvecklingsprocessen är. Den första är att producera livsmedel. Om inte livsmedelsutbudet kan hålla jämna steg med den efterfrågan som genereras av ökad befolkning och stigande per capitainkomster tvingas man antingen offra knapp utländsk valuta, som annars kunde använts i utvecklingsfrämjande

syfte, på att importera livsmedel, eller så ökar livsmedelspriserna.

Jordbruket har också en viktig uppgift vad gäller att sysselsätta alla de som inte får plats i de små och eventuellt långsamt växande icke-agrara sektorerna. För det tredje genererar ett jordbruk som interagerar med resten av ekonomin kontantinkomster som inte bara bidrar till att öka jordbruksbefolkningens levnadsstandard, utan som därutöver skapar en marknad för industriprodukter och möjliggör en teknologisk omvandling av jordbruket via nya, utifrån inköpta, produktionsfaktorer.

För det fjärde kan jordbrukets råvaror utgöra en bas för förädlingsindustrier av olika slag. För det femte lider de flesta u-länder brist på utländsk valuta, och den enda sektor som kan skapa valutainkomster, om det inte finns mineralfyndigheter och industrisektorn är liten, är jordbrukssektorn. Slutligen kan samma argument tillämpas vad gäller den inhemska kapitalbildningen. Så länge resten av ekonomin är outvecklad måste resurserna för kapitalbildning, även för investeringar utanför jordbrukssektorn själv, komma från jordbruket, såvida man inte kan lita till kapitalimport.

Att uppfylla dessa mål är ingen enkel uppgift, eftersom målen delvis står i konflikt med varandra. Framför allt har det visat sig att många u-landsregeringar gärna beskattar jordbruket, tex genom att sätta låga jordbrukspriser, bla för att öka kapitalbildningen inom andra sektorer i ekonomin. Att detta hindrar livsmedelsproduktionen, råvaruproduktionen och produktionen av exportgrödor säger sig självt.

Även den makroekonomiska politiken i många u-länder missgynnar jordbruket. En överdrivet expansiv penning- och finanspolitik har skapat ett inflationstryck och ett betalningsbalansproblem. Exportnäringarnas, tex jordbrukets, kostnader har drivits upp samtidigt som utländsk-

tillverkade varor framstår som billigare än inhemska för konsumenterna. I denna situation är devalvering en naturlig åtgärd, men alltför ofta har u-ländernas regeringar föredragit att behålla en kraftigt övervärderad valuta och i stället använt direkta kontroller: tullar, importkvoter etc, vilket tenderar att missgynna jordbruket eftersom det i regel är industrin som skyddas. Detta har i sin tur lett till en resursöverföring från jordbruket till industrin och till att jordbruksproduktionen hållits tillbaka. Livsmedelsimporten har ökat och valutaintäkterna har minskat. Jordbruket är ofta också föremål för en långtgående beskattning, via exportavgifter och via ett statligt marknadsförings-system som på olika sätt pressar ner de priser bönderna får för sina produkter.

För att i någon mån kompensera de negativa effekterna av importsubstitution, övervärderad valuta och direkt och indirekt beskattning har många regeringar valt att subventionera jordbrukets insatsfaktorer: maskiner, konstgödsel och krediter. Resultatet har emellertid i regel inte varit lyckat. Subventionerna är kostsamma och tenderar att i första hand hamna hos de jordbrukare som har det bättre ställt.

Bakom alla de ingrepp som gjorts i resursallokeringen såväl via den makroekonomiska politiken som mera direkt inom jordbrukssektorn skymtar en stark misstro mot marknadsekonomin sätt att fungera. Man anar därutöver ett förakt för de människor i vars liv politiken direkt ingriper: bönderna. Det antas ofta att bönder i u-länder inte svarar på prisincitament. Högre jordbrukspriser leder, enligt denna filosofi, inte till ökad produktion.

Detta är dock fel. En lång rad empiriska undersökningar har visat att bönder i u-länder är lika "rationella" som bönder i i-länder, låt vara att deras beteende modifieras av riskaversion i en situation där inga försäkringar finns att tillgå om tex skörden skulle slå fel. Det finns inget som

tyder på att denna riskaversion skulle vara så stark att den skulle hindra prissignaler från att verka. Det krävs en allokeringspolitik som bygger på positiva mikroekonomiska incitament i stället för på planering och dirigism om u-länderna skall få en fungerande jordbrukssektor.

En, som det har visat sig, viktig bestämningsfaktor för den ekonomiska tillväxten i u-länderna är vilken utrikeshandelspolitik som förs. I princip föreligger tre olika alternativ: råvaruexport, en på tullskydd byggd industrialisering och export av industrivaror. I ett historiskt perspektiv har råvaruexporten dominerat, men de två alternativ som konkurrerar i efterkrigsdiskussionen är importsubstitution och export av icke-traditionella industriprodukter. Dessa bägge alternativ granskas av Peter Svedberg i två artiklar: "Importsubstitution – en misslyckad utvecklingsstrategi?" och "Exportpromotion – 80-talets utvecklingsstrategi?"

Två historiska händelser, trettioalets depression och de fallande råvarupriserna samt andra världskriget, som skar av u-ländernas tillförsel av industriprodukter, låg bakom satsningen på inhemsk industrialisering. Redan på trettioalet påbörjade flera latinamerikanska stater tillverkning för en genom tullar och kvantitativa importrestriktioner skyddad hemmamarknad och efter kriget uppstod en explicit formulerad filosofi för att rättfärdiga importsubstitutionspolitiken. Denna filosofi, som kom att anammas av ett stort antal u-länder, framför allt under femtio- och sextioalet, baserades på argument om tex försämrade bytesförhållanden gentemot i-länderna, låga inkomstelasticiteter i i-länderna för u-ländernas produkter, protektionism i de utvecklade staterna och inlärningseffekter av industriell produktion.

Den centrala fråga Svedberg diskuterar är vilka effekter importsubstitutionspolitiken fick. I huvudsak var dessa negativa. En av grundtankarna i strategin var att

man skulle spara knapp valuta genom att minska importen, men i praktiken kom dessa besparingar att mer än ätas upp av ökad import av intermediära varor och kapitalvaror till de nya industrierna.

Kapacitetsutnyttjandet inom industrin kom att bli lågt. Högt skydd på de färdiga produkterna i kombination med låga tullar på kapitalvaror, låga nominella räntesatser för att stimulera investeringar, hög inflation som inte sällan ledde till negativa realräntor, och av minimilönelagstiftning och starka fackföreningar uppressad lönenivå, uppmuntrade alla till en artificiellt hög kapitalintensitet i produktionen. Kapacitet byggdes upp som därefter inte utnyttjades till mer än en bråkdel.

Importsubstitutionspolitiken inriktade ekonomin på tillverkning av varor som uländerna saknade komparativa fördelar i att producera, kapitalintensiva industriprodukter, medan arbetsintensiva produktionsgrenar som jordbruket blev lidande. När importsubstitutionspolitiken infördes räknade man slutligen med att detta skulle öka sparandet och investeringarna, tex genom att resurser överfördes från jordbruk till industri och att det skulle gå lättare att utveckla ett inhemskt teknologiskt kunnande. Verkligheten ville emellertid annorlunda. De länder som hade högst sparbenägenhet var snarare de som satsade på att exportera industriprodukter, och beroendet av i-länderna för teknologiutveckling ökade snarare än minskade.

Mot bakgrund av allt detta borde man förvänta sig att även tillväxttakten i BNP borde påverkas negativt, och detta är också den slutsats som för det mesta dragits. Svedberg är emellertid kritisk mot detta konstaterande och menar att sambandet inte är speciellt klart. Visserligen har de industriella exportörerna i Sydostasien legat väl framme, men det går också att hitta exempel på länder som under lång tid fört en importsubstitutionspolitik

men som ändå hävdad sig väl. Å andra sidan var tillväxttakten i de latinamerikanska ekonomierna på trettio- och fyrtioalet – vilka bägge var utpräglade import substitutionsdecennier – låg. Den empiriska bilden är inte helt glasklar.

Även vad beträffar inkomstfördelning och sysselsättning har importsubstitutionspolitiken haft negativa konsekvenser. Genom att industriproduktionen uppmuntrats på jordbrukets bekostnad har inkomstmässigt industriföretagare och relativt högt avlönade industriarbetare gynnats till förfång för fattiga bönder och lantarbetare. Kapitalintensiv produktion har främjats och arbetsintensiva näringsgrenar har diskriminerats. En lång rad människor som inte kunnat absorberas av industrin har flockats till städerna och fått svårigheter att hitta arbete.

Facit av importsubstitutionspolitiken framstår således som i huvudsak negativt. Tullar och kvantitativa importrestriktioner har använts i stället för den välfärdsmissigt överlägsna kombinationen av subventioner till grenar man vill gynna och skatter på de näringar man vill hålla tillbaka. Samtidigt har man försummat nödvändiga institutionella reformer: av skattesystemet, av utbildningen, av jordbruket och av kapitalmarknaden.

Här har den exportinriktade strategin lyckats betydligt bättre. Denna utvärderas i Svedbergs andra artikel. Huvudfrågeställningen är om det finns några förutsättningar för länder som bedrivit en på protektionism baserad importsubstitutionspolitik att gå över till en strategi som baseras på export av industrivaror. Erfarenheterna av den exportledda strategin är utomordentligt goda, framför allt de som gjorts av de sk fyra tigrarna: Sydkorea, Taiwan, Singapore och Hong Kong. Dessa länder har alla, sedan slutet av sextioalet, bedrivit en politik utan handels hinder och med relativt fria valuta- och kapitalmarknader. Tillväxten i BNP har varit hög och den har gått att förena med

en inkomstfördelning som är bland de jämnaste i u-världen.

Kan andra u-länder följa i tigrarnas spår? Svedberg menar att detta är långtifrån säkert. Det existerar en rad hinder som måste övervinnas, såväl på utbudssom på efterfrågesidan.

För att börja med den förra, är det möjligt att tigrarnas komparativa fördelar i betydande utsträckning skiljer sig från andra u-länders. Hög utbildningsnivå, väl utvecklad infrastruktur, en moderniserad jordbrukssektor, reformerade skattesystem och kreditmarknader är alla förutsättningar som inte skapas via utrikeshandel, utan de verkar i stället vara *nödvändiga* för att handeln skall ge utvecklingseffekter i form av hög tillväxt och jämn fördelning. Alla dessa förutsättningar saknas hos de flesta u-länder.

Det existerar också en typ av utbudsrestriktioner som skapats av själva importsubstitutionspolitiken. Med undantag av Hong Kong försökte tigrarna basera sin industrialiseringspolitik på gränsskydd fram till sextiotalets början, men denna politik drevs aldrig så långt, varken prismässigt eller vad gäller antalet tullskyddade produkter, som i många av de länder som mest behöver lägga om utrikeshandelsstrategi. För dessa länder kan övergångsprocessen bli både smärtsam och utdragen, och troligen måste den också äga rum under starkt motstånd från de grupper som vunnit på importsubstitutionen.

Det kan också uppstå problem på efterfrågesidan. I och för sig kan det förefalla som om i-ländernas marknader är både stora och växande, men samtidigt möter u-ländernas industriprodukter ett betydande mått av protektionism i i-länderna, inte minst i form av icke-tariffära handelshinder, som importkvoter och "frivilliga" exportbegränsningar.

Det är alltså långt ifrån självklart att alla u-länder kan följa i de fyra asiatiska nationernas spår. En kraftig ökning av i-

ländernas import skulle krävas och detta leder lätt till ökad protektionism i den mån i-ländernas egen industriproduktion hotas. Svedberg redovisar simuleringsberäkningar för vad som skulle hända om alla u-länder försökte expandera sin industrivaruexport till i-länderna lika snabbt respektive till samma nivå per capita som de fyra tigrarna. I bägge fallen visar det sig att i-ländernas *totala* marknad för industrivaror inte räcker till för att absorbera de kvantiteter det är fråga om. Detta innebär emellertid inte att en exportorienterad industristrategi inte kan utnyttjas av *enskilda* u-länder, och det är inte heller realistiskt att vänta sig att hela Tredje Världen kommer att genomföra en samtidig satsning på exportorienterad industrialisering.

Vilken utvecklingsstrategi ett land kommer att följa bestäms i stor utsträckning av vad som karakteriserar staten och regeringen. Ekonomisk analys har ofta en mycket orealistisk syn på staten. Inte minst gäller detta planeringslitteraturen. Utgångspunkten brukar vara att marknadsekonomin fungerar dåligt och att staten därför måste gå in och korrigera och planera för att resurserna skall allokeras effektivt. De formella planeringsmodellerna förutsätter en allvetande, "god", stat som maximerar värdet på någon typ av välfärdsfunktion som väger samman de enskilda medborgarnas preferenser.

Denna syn på statens agerande är emellertid högst diskutabel. I "Statens betydelse för utvecklingen i fattiga länder" analyserar Mats Lundahl och Claudio Vedovato statens roll i ett *public choice*-perspektiv. Det alternativa synsätt som framförs grundas på Mancur Olsons teori om rationellt kollektivt agerande. Det är lättare för en liten intressegrupp än för en stor att enas om ett gemensamt handlingsprogram som främjar gruppens kollektiva särintresse, så länge vinsterna fördelas lika mellan gruppens alla medlemmar — den typiska situationen när det

föreligger en kollektiv nytthet.

Genom intressegruppens agerande tenderar emellertid ineffektivitet att uppkomma i resursallokeringen. Staten blir ett redskap för starka intressegrupper och i värsta fall uppkommer en ren plundrarstat som enbart är inriktad på att maximera inkomsterna för den grupp som innehar den politiska makten. Andra kriterier än de som leder till effektiv resursallokering och hög tillväxt bestämmer den ekonomiska politiken.

Historien överflödar av exempel. Lundahl och Vedovato pekar på Haiti och Dominikanska Republiken och Douglass North hävdar i sin uppmärksammade bok *Structure and Change in Economic History* att ineffektivitet är *regel* i ett ekonomisk-historiskt perspektiv. Det är enbart under mycket speciella omständigheter som staten främjar uppkomsten av sådana egendomsrättssystem som stimulerar ekonomisk tillväxt. För det mesta tar gruppintressena över.

Att statsmaskineriet i många fall är ett plundringsinstrument får på flera sätt konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen. Statens resurser försnillas och används till annat än vad de är avsedda för. Rivaliserande grupper slåss om makten och tvingas då lägga resurser på att erövra respektive behålla politisk hegemoni. I stället för att producera varor och tjänster som medborgarna efterfrågar inriktas ansträngningarna på att omfördela den redan existerande kakan till förmån för de politiskt mäktiga grupperna.

Härigenom diskrimineras lätt vissa sektorer i ekonomin. Lundahl och Vedovato exemplifierar med jordbrukspolitiken. I den rena plundrarstaten är den enda målsättningen att maximera statsinkomsterna. Man kommer då att eftersträva ett skattesystem som minimerar insamlingskostnaderna för en given skatteintäkt. Ett bondejordbruk med många, geografiskt utspridda, brukningsenheter är dyrt att beskatta. Ett på export inriktat planta-

gejordbruk är billigare, eftersom man kan ta upp skatten på de få platser där varorna lämnar landet. Som en följd av detta uppmuntrar staten hellre produktion inom bondejordbrukets ram, även om detta utifrån traditionella ekonomiska kriterier skulle leda till en ineffektiv resursallokering.

Förekomsten av en plundrarstat förklarar varför många u-länder misslyckas med att få till stånd ekonomisk utveckling. Det råder helt enkelt en konflikt mellan utvecklingen och de styrande gruppernas intresse. Skall man komma bort från denna situation gäller det att hitta sådana politiska strukturer som hindrar staten att förvandlas till ett simpelt redskap för starka, egoistiska, intressegrupper.

Biståndspolitik

Bokens tredje och sista avdelning behandlar mobilisering av utländska resurser för utvecklingen, och främst då bistånd. Bistånd är en form av utländskt sparande som överförs från givar- till mottagarland. Det är dock långt ifrån den enda formen. Utländskt sparande kan indelas i en offentlig och en privat del. Den förra består i huvudsak av bistånd medan den senare innehåller fyra huvudkomponenter: portföljinvesteringar, direktinvesteringar, exportkrediter och kommersiella banklån. Här kommer, utöver biståndet, enbart de kommersiella banklånen att behandlas. Det är de som till stor del ligger bakom den skuld kris som uppstod i början av åttioalet.

I del tre behandlas också vad som ofta framförs som ett alternativ till utvecklingsbistånd: i-ländernas handelspolitik mot u-länderna. Under det första efterkrigsdecenniet utvecklades en betydande "exportpessimism" på många håll. U-ländernas möjligheter att dra nytta av det internationella handelsutbytet sågs som begränsade tex av låga inkomstelasticiteter i i-länderna för u-ländernas produkter, av konkurrens från syntetmaterial, av

teknisk utveckling som minskar råvaruin-satsen per enhet av färdigvaran och inte minst av den rika flora av protektionistiska handelshinder som hindrar u-ländernas tillträde till i-ländernas marknader. Samtidigt som u-länderna rekommenderas att inte basera sin industrialisering på en skyddad hemmamarknad avskärs de från alternativet: export till i-länderna.

Utgångspunkten för Arne Bigstens "Bistånd och utveckling — vad har vi lärt?" är att ekonomernas syn på utvecklingsprocessen har förändrats under de senaste tjugo åren och att detta har påverkat även biståndsdiskussionen. På femtioalet rådde samstämmighet om att det var kapitalbildningen som drev utvecklingen. Med tiden har man emellertid kommit till insikt om att utvecklingsprocessen är långt mer komplicerad än så. Biståndet ses därför inte längre i huvudsak som en resursöverföring utan det blir svårare både att definiera dess roll och att mäta dess effekter.

Bigstens huvudtema är biståndets effektivitet. Han börjar med att ta upp två av många möjliga målsättningar för biståndet: å ena sidan ekonomisk tillväxt, å andra sidan önskan att de fattigaste grupperna får det bättre ställ och strävan efter en jämnare inkomstfördelning.

Sambandet mellan bistånd och tillväxt är komplext. Biståndet innebär inte enbart en resursöverföring utan det påverkar därutöver resursallokering, institutionell struktur och ekonomisk politik. Det är såtillvida inte säkert att ökat bistånd utgör ett nettobidrag till de resurser som finns i ekonomin, utan det har ibland hävdats att det leder till minskat inhemskt sparande. Tyvärr är dock de empiriska undersökningar som finns ganska motstridiga, liksom de försök som gjorts att direkt fastslå effekten av ökat bistånd på den ekonomiska tillväxten.

Svårigheten att få fram klara samband har flera orsaker. Ett alltför aggregerat synsätt har ofta valts. För det andra kan

effekterna ge sig till känna först med lång tidsfördröjning, tex vad gäller utbildning. Biståndet kan slutligen också ha "dolda", negativa, verkningar, i det att resurser sätts av till i och för sig "bra" projekt men att samtidigt inhemska resurser frigörs till projekt som u-landets regering egentligen föredrar men som är ekonomiskt tveksamma.

Går man över till att se på biståndets eventuella fattigdomsreducerande effekter finner man även här att sambanden är långtifrån enkla. De fattigas inkomster kan lyftas upp via direkta omfördelningsåtgärder, tex hur offentlig konsumtion fördelas, men också genom tillväxt i ekonomin som helhet. Bägge kan påverkas av bistånd. Ofta misslyckas man med att nå de ekonomiskt svaga grupperna med bistånd därför att starka lokala maktgrupperingar kommer i vägen, genom att man inte lyckas definiera sin målgrupp tillfredsställande eller genom att man använder olämpliga metoder. Den ekonomiska politik som förs verkar spela stor roll. Det är ofta inte tillräckligt att satsa på länder som för en politik som uttalat motiveras av viljan att hjälpa de fattiga. Politiken kan mycket väl använda fel medel.

I praktiken görs givarländernas val av mottagarländer på andra grunder än de som motiveras av ekonomisk effektivitet och projekt utsätts inte för tillräcklig samhällsekonomisk utvärdering. Tekniska och finansiella kriterier snarare än ekonomiska avgör valet.

En "klassisk" biståndsfråga som Bigsten diskuterar är om man bör satsa på projekt- eller programbistånd. Det vanliga argumentet för programbistånd är att projektbistånd inte nödvändigtvis finansierar just det projekt för vilket pengarna är öronmärkta, utan att det bara frigör knappa resurser som därefter sätts på projekt som ligger mottagarlandets regering varmare om hjärtat. För att detta resonemang skall hålla krävs emellertid att en rimlig ekonomisk politik förs i lan-

det, som gör det möjligt för biståndsgivarna att lämna projektvalet till mottagarregeringen. En policydialog mellan givare och mottagare krävs.

Även på givarsidan finns en rad faktorer som minskar biståndets effektivitet. Det brister ofta i koordineringen mellan olika givare. Bistånd spenderas hellre på nya projekt än på att få gamla att fortsätta fungera. Målsättningarna är ofta för ambitiösa.

Trots allt detta är Bigsten optimistisk. Det finns ett utbrett stöd för biståndet och en mer långtgående dialog än tidigare har etablerats mellan givare och mottagare beträffande den ekonomiska politiken.

Carl B Hamiltons "Livsmedel som bistånd" tar upp en fråga som diskuterats mycket i den svenska debatten: bör länder som Sverige satsa på att öka jordbruksproduktionen och bidra till u-ländernas livsmedelsförsörjning genom att ge gåvor av livsmedel eller sälja till subventionerade priser?

Det kan finnas flera olika anledningar till att ett givarland föredrar att binda biståndet till en viss typ av varor. Man kan tex mena att de mål mottagarländerna har lättare kommer att uppnås, fastän mottagarländerna inte själva inser detta. Alternativt delar givarna inte mottagarländernas målsättningar och vill via biståndet föra in sina egna värderingar.

Oberoende av vilka givarlandets motiv är kommer bindningen av biståndet att orsaka kostnader för mottagarlandet. Värdet av livsmedelsbiståndet är i princip vad mottagaren är beredd att betala för det. Världsmarknadspriset ger ett sådant mått, men är troligen en överskattning eftersom mottagarlandet knappast, annat än av en ren slump, skulle valt just den sammansättning på biståndet som man faktiskt fått.

Hamilton ställer frågan om en ökning av livsmedelsbiståndet leder till en nettoökning av livsmedelstillgången i mottagarlandet. Detta blir troligen fallet. Ges

biståndet som kortsiktigt katastrofbistånd i en nödsituation har mottagaren ingen anledning att dra ner på sin kommersiella livsmedelsimport. Även när biståndet ges mer långsiktigt kan man förvänta en nettoökning. Livsmedelsbiståndet frigör valuta som i princip kan användas till import av vilka varor som helst. Troligtvis går en del av denna valuta just till livsmedel.

Vilka effekter får livsmedelsbistånd på mottagarlandets livsmedelsproduktion? Biståndet representerar en ökning av livsmedelsutbudet i mottagarlandet och kommer härigenom att pressa ner både priset och det inhemska utbytet såvida inte särskilda omständigheter föreligger. Livsmedelsbiståndet kan tex vara av så liten omfattning att priset inte påverkas, producentpriset kan vara administrativt kontrollerat, prisfallet kan motverkas genom en expansiv ekonomisk politik som ökar efterfrågan eller producenterna kan uppfatta biståndet som temporärt och förvänta sig högre priser i framtiden.

Livsmedelsbistånd påverkar emellertid inte enbart den inhemska produktionen (och konsumtionen). Även sysselsättning och inkomstfördelning påverkas och här är risken mycket stor att nettoeffekten blir negativ. Minskad inhemsk livsmedelsproduktion kommer att leda till minskad sysselsättning och minskade inkomster inom jordbruket – den sektor där de flesta fattiga återfinns – och eftersom strukturomvandling brukar vara betydligt besvärligare att genomföra i u-länder än i i-länder, är risken stor att de negativa effekterna blir bestående under lång tid.

Assar Lindbecks "Den bästa u-landshjälpen" sätter in biståndsproblematiken i ett vidare perspektiv. Den tes Lindbeck driver är att fattigdomen i u-länderna bättre övervinns genom att dessa länders produktion växer än genom en internationell inkomstomfördelning till u-ländernas förmån, och att vad i-länderna främst kan göra för att underlätta tillväxten är att

öppna sina marknader för de produkter u-länderna har komparativa fördelar i att producera.

En internationell inkomstomfördelning har enligt Lindbeck små förutsättningar att lyckas. Den storleksordning som skulle krävas är sådan att den blir praktiskt omöjlig att genomföra därför att den skulle ge upphov till ett mycket starkt politiskt motstånd i i-länderna. Det existerar ingen övernationell myndighet som mot i-ländernas motstånd kan genomdriva omfördelningen. Detta innebär inte att biståndet bör upphöra, framför allt inte biståndet till de fattigaste u-länderna, och ett ökat bistånd kan kompletteras tex med avskrivning av delar av u-ländernas utlandsskuld.

På längre sikt är emellertid tillväxtprocessen central. Lindbeck framhåller att i det historiska perspektivet är det endast ekonomisk tillväxt som förmått öka människornas levnadsstandard. Tillväxten är i sin tur främst förbunden med de mekanismer som verkar inom u-länderna: ekonomiska, politiska, sociala och kulturella. Utveckling är något som kräver djupgående förändring av hela samhället.

I-länderna får emellertid inte stå som passiva åskådare till u-ländernas kamp för en högre levnadsstandard. De flesta u-länder är små, öppna ekonomier som saknar förutsättningar för att expandera enbart via den interna marknaden. De måste utnyttja den internationella handelns fördelar och möjligheter till stordrift och specialisering.

Lindbeck tillbakavisar importsubstitution bakom tullmurar med samma typ av argument som Svedberg diskuterar, och förespråkar en exportinriktad industrialiseringsprocess. För att denna skall lyckas krävs emellertid marknader — marknader i i-länderna där den mesta köpkraften finns samlad. (I viss utsträckning kommer också de nya industriländerna inom Tredje Världen att tillhandahålla en marknad för andra u-länders industripro-

duktion.)

Lindbeck ser inte u-ländernas industriexport som något hot mot i-länderna. I-världens samlade import av industrivaror är förhållandevis låg och de problem som finns för i-länderna är inte i första hand strukturella utan bottnar i den makroekonomiska politik som förts. De störningar i i-ländernas produktion som orsakats av industriimport från u-länder har varit förhållandevis små. Dessutom betyder ökad u-landsexport samtidigt ökad u-landsimport av varor som produceras i i-länderna.

Det av u-ländernas problem som kanske stått mest i fokus under åttiotalet är den skuldkrisen. Idag överstiger u-ländernas samlade skuldbörda en biljon dollar och återbetalningsproblemen är förkrossande för många länder. För dessa vilar en död hand över alla utvecklingsansträngningar så länge inte skuldproblematiken kan lösas. Samtidigt trycker internationella organisationer som IMF och Världsbanken på och kräver långtgående ändringar av den ekonomiska politiken för nya lån.

Bo Jerlströms "Den internationella skuldkrisen — en översikt" diskuterar hur u-ländernas skuldbörda uppkom och vad som kan göras för att komma ur krisen. U-ländernas utlandsskuld uppstod under sjuttioalet. Oljeprisuppgången 1973-74 ökade importnotan för många u-länder. Samtidigt återutlånades stora delar av OPEC-ländernas intäkter via det internationella banksystemet. Oljeimportörerna kunde skjuta anpassningen till de högre priserna på framtiden genom att låna till låga, ofta negativa, realräntor. 1979-80 kom så en ny oljeprischock, och denna gång blev situationen långt mer bekymmersam. Dels var oljeimportländerna mer skuldsatta än 1973, dels kom oljeprisuppgången att sammanfalla med en lågkonjunktur och av denna framkallade höga internationella räntesatser. Trots detta fortsatte upplåningen — inte minst i

Latinamerika, där Brasilien, Argentina och Mexico stod för lejonparten av bankernas fordringar.

Oljeprishöjningar, internationell lågkonjunktur och höga realräntor är inte de enda orsakerna till skuldkrisen. På det internationella planet har försämrade bytesförhållanden och minskade exportvolymerna också spelat in. Internt har många u-länder haft problem med budgetunderskott och balansrubbningar som resulterat i kapitalflykt och förväntningar om drastiska framtida anpassningar.

Många lån har investerats improduktivt och inte förmått generera tillräcklig avkastning för att garantera en problemfri återbetalning. Bankernas agerande har också spelat stor roll för skuldkrisens uppkomst. Många banker har lånat ut i alldeles för stor skala och alldeles för koncentrerat. Landriskbedömningen har varit bristfällig och bankerna har inte bytt tillräckligt mycket information sinsemellan.

När Mexico 1982 inställde sina skuldbetalningar utlöstes ett i det närmaste fullständigt kreditstopp från bankerna. Statliga ingripanden blev nödvändiga. Å ena sidan har långvararegeringarna och IMF tryckt på bankerna att fortsätta utlåningen. Å andra sidan har man ställt krav på en långtgående anpassning av den ekonomiska politiken i låntagarländerna: nedskärning av budgetunderskotten, devalvering av valutan, liberalisering av ekonomin, borttagande av priskontroller etc, och en allmänt sett återhållsam ekonomisk politik. Importen måste enligt detta recept pressas ned, men detta leder å andra sidan lätt till problem med tillgången på tex insatsvaror och reservdelar. Kapacitetsutnyttjandet sjunker, arbetslösheten ökar, exporten och tillväxten minskar.

Dessa problem har lett till ett sökande efter alternativa, mindre smärtsamma lösningar. För det första har man arbetat

på att utveckla nya låneformer som möjliggör att banklån säljs vidare på en andrahandsmarknad, så att riskerna sprids och de värst utsatta bankernas portföljkoncentration minskas. En andra variant är att regeringarna i långivarländerna övertar bankernas fordringar i utbyte mot obligationer med lägre nominellt värde samtidigt som skulderna omförhandlas. Härigenom omfördelas kostnaderna för skuldkonsolideringen mellan bankerna och skattebetalarna i långivarländerna. För det tredje har man diskuterat införandet av ett tak på ränteavbetalningarna kombinerat med att långivarna efterskänker återstoden eller lägger den till lånets huvudstod.

Ett av de största problemen i skuldkonsolideringen är att garantera ett nettoutflöde av kapital till de skuldsatta länderna för att underlätta anpassningen av deras ekonomier. 1985 presenterade USA:s finansminister James Baker ett förslag som syftade till att öka kapitalflödet såväl till de mest skuldsatta latinamerikanska länderna som till de fattigaste u-länderna, främst i Afrika, på villkor att dessa länder samarbetade med Världsbanken och IMF i uppläggnings- och ekonomiska politiken.

Bakerplanen kom aldrig att genomföras. Den var för dåligt förankrad både i den amerikanska administrationen och i bankvärlden. Att initiativ behövs står dock fullständigt klart. Mycket stora delar av u-ländernas utestående skulder skall antingen amorteras eller omförhandlas fram till 1990. På längre sikt beror skuldkrisens lösning på en komplicerad uppsättning faktorer. Kan u-länderna föra en politik som inte diskriminerar deras export- och jordbrukssektorer så att valutaintäkter kan genereras som inte behöver spenderas på livsmedelsimport? Kommer i-länderna att öppna sina marknader för u-ländernas produkter? Kom-

mer USA att lyckas hålla nere sitt budgetunderskott så att man kan undvika ett högt ränteläge i världsekonomin? Kommer man att kunna undvika internationella recessioner och vikande efterfrågan?

Litteratur

För den som önskar en fylligare bild av utvecklingsekonomin studieområde rekommenderas tex följande översiktsverk:

- Donaldson, L. [1984], *Economic Development. Analysis and Policy*. West Publishing Company, St. Paul
- Gillis, M., Perkins, D.H., Roemer, M. & Snodgrass, D.R. [1987], *Economics of Development*. Second edition, W.W. Norton, New York och London
- Hagen, E.E. [1986], *The Economics of Development*. Fourth edition, Irwin, Homewood
- Little, I.M.D. [1982], *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*. Basic Books, New York
- Meier, G.M., red. [1984], *Leading Issues in Economic Development*. Fourth edition, Oxford University Press, New York och London
- Todaro, M.P. [1983], *Economic Development in the Third World*. Third edition, Longman New York och London

Teorins plats inom utvecklings- ekonomin*

Det slarvas ofta med användningen av ekonomisk teori i utvecklings-ekonomiska studier. Mats Lundahl diskuterar vilken typ av teori som kan vara tillämplig och i vilken utsträckning tvärvetenskap kan vara en framkomlig väg inom utvecklingsforskningen.

Inte förrän efter andra världskriget kan man tala om ett mera utbrett studium av de moderna u-ländernas problem. Denna sena start avspeglas klart i utvecklings-ekonomins karaktär. Man har ännu – efter mer än trettio år – inte formulerat någon enhetlig teori på utvecklingsområdet. Däremot har en hel rad misstag begåtts. Den ekonomiska historien har vantolkats. Ekonomisk teori har använts urskillningslöst, utan att dess förutsättningar varit uppfyllda, eller på helt felaktiga områden. Teorin har i stor utsträckning missbrukats och därigenom i många läger också misskrediterats.

Ändå torde det för de flesta vara en självklarhet att ekonomisk teori måste ha en viktig roll att fylla i studiet av de underutvecklade ekonomiernas problem. Den relevanta frågan att ställa sig är snarast: "Vilken typ av teori är då tillämplig i utvecklingssammanhang?" Historiskt började man med att använda *traditionella* ekonomiska modeller, ofta av starkt neoklassisk karaktär, för att studera u-länderna. Dessa modeller hade skapats för att besvara frågor rörande de industrialiserade ländernas ekonomier och hade som regel givit utmärkta resultat på detta område. Från denna synpunkt var det således förklarligt, att man ville utvidga tillämpningsområdet och testa modellerna även mot problem och

data från u-länderna. Ur en annan synvinkel kan användningen av västerländskt orienterade modeller på underutvecklade ekonomier te sig konstlad. Om man vill ta hänsyn till att u-ländernas institutionella, sociala, demografiska och ekonomiska karakteristika ofta på ett avgörande sätt skiljer sig från de förhållanden man möter i utvecklade länder, och att de traditionella modellerna inte på ett tillfredsställande sätt förmår fånga dessa karakteristika, kan det anses obefogat eller rentav oförsvarligt att pressa dessa modeller på utvecklingsekonomiska problemställningar.

De ekonomer, som omfattar det senaste synsättet, brukar peka på att i-länderna egentligen snarast utgör ett specialfall i den ekonomiska historien och på att den ekonomiska teori, som används för att studera dessa länder, därmed av nödvång lider av alla specialfallets begränsningar (Seers [1963]). Den ekonomiska teori som utvecklades i västerlandet från Adam Smith och framåt anses därför av dessa ekonomer ur ett utvecklingsperspektiv inte relevant,

* Göran Skogh har läst ett första utkast. Därefter har Arne Bigsten, Göte Hansson, Lennart Hjalmarsson och Lars Jonung lämnat konstruktiva kommentarer. Uppsatsen är ett resultat av ett projekt finansierat av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet och SAREC.

trots att den ofta presenterats som allmängiltig. Den industriella utvecklingen upptar endast en mycket kort period av mänsklighetens ekonomiska historia. Den är dessutom starkt begränsad i sin geografiska utbredning.

Några viktiga skillnader mellan u-länder och i-länder

Jag skall här inte göra några försök att presentera någon lista på de institutionella och de andra skillnader mellan i- och u-länder, som brukar framhållas som betydelsefulla. Vilken standardlärobok som helst i utvecklingsekonomi innehåller en sådan (tex Leibenstein [1957], sid 38–45 och Meier [1976], sid 12–18). Dessutom är det inte en gång för alla givet vilka skiljelinjer som är viktigast att ta hänsyn till när man skall välja analysmetod. Det finns över etthundra ekonomier i världen som brukar karakteriseras som "u-länder" och det är givet att dessa skiljer sig åt mycket starkt inbördes. Man måste alltså i stor utsträckning gå fram på en frånfall-till-fall basis. Man kan emellertid dessutom peka ut några mera *principiella* skillnader, som bör hållas i minnet främst vid empiriskt inriktade, men även vid teoretiska, undersökningar inom utvecklingsområdet.

För det första är det inte alltid säkert att det är fruktbart att behålla de grundläggande antagandena i traditionell mikroteori om vinstmaximering hos producer. Lika ofta kan någon typ av satisfieringsbeteende vara att föredra, speciellt i fall när man kan misstänka stark aversion mot risk, som hos fattiga bönder som lever nära existensminimum och inte har något att falla tillbaka på i händelse av en misslyckad skörd. Ett rimligt beteende för denna grupp kan vara att tex maximera den förväntade vinsten, men endast förutsatt att inte sannolikheten för att existensminimum kommer att underskridas ligger på en

oacceptabelt hög nivå (Lipton [1968], Roumasset [1976]). I det senare fallet föredrar man troligen att minimera sannolikheten för att hamna under existensminimum.

En andra analytiskt viktig skillnad mellan i-länder och u-länder är, att de förras ekonomier är jämförelsevis flexibla och reagerar snabbare på tex pris-signalerna. Framför allt gäller detta på produktionsidan, där ett industrialiserat land i regel har förhållandevis lätt att på inte alltför lång sikt ställa om produktionsmönstret, när de relativa priserna ändras. I u-länderna däremot finner man ofta exempel på hur ekonomier trots kraftiga prisfall på tex jordbruksprodukter eller mineraler inte förmår omfördela produktionsresurserna till mera lönsamma näringar annat än på lång sikt.

En tredje skillnad härrör från det institutionella mönstret. De modeller ekonomerna använder för studiet av industrialiserade länder tar oftast den institutionella ramen för given, även om man på senare tid kunnat märka tendenser till förändringar härvidlag. Modellerna bygger inte sällan direkt på ett visst implicit institutionellt mönster. Alternativt är den institutionella utformningen oväsentlig. Studerar man u-landsekonomier märker man ofta att institutionerna intar en mycket framträdande – ibland helt central – plats. Det bästa exemplet här är kanske jordägarförhållandena på landsbygden, som kan vara direkt avgörande för effekterna av tex en viss typ av utvecklingsstrategi (Griffin [1969, 1974, 1976, 1978]). Detta måste givetvis återspeglas i analysen. Institutionerna kan också, vilket är viktigt att slå fast, behöva *förklaras* inom ramen för analysen. Jag återkommer till detta i slutet av artikeln.

Gränsen mellan *konsumtion* och *investeringar* är ofta omöjlig eller åtminstone svår att dra på ett entydigt sätt. (Shoup [1965], Oshima [1967], Berg [1973] och

Lundahl [1979], kap 9). Sådillvida behandlas utgifter för hälsa, livsmedel och bostäder i regel som konsumtion när man studerar ett i-land, medan samma typ av utgifter i ett u-land kan ha en mycket stark påverkan på produktionens storlek. En arbetares näringsintag kan, åtminstone i vissa intervall, vara direkt avgörande för hans förmåga att producera. Detta faktum har man på senare tid börjat lägga allt större vikt vid inom utvecklingsekonomin.

Ett femte problem att tänka på är i vilken utsträckning man kan analysera u-länderna som slutna ekonomier, dvs utan att ta hänsyn till deras transaktioner med omvärlden och framför allt då med de utvecklade länderna. Att sådana hänsyn måste tas, när man är direkt intresserad av tex exportsektorn är trivialt att påpeka, men framför allt från marxistiskt håll har det ofta framhållits att även vad som sker i de delar av ett u-lands ekonomi, som inte står i direkt kontakt med världsmarknaden, kan vara helt eller delvis betingat av den internationella ekonomins sätt att fungera (Frank [1967], Emmanuel [1972], Amin [1974]). Ett exempel på det är hur en nedgång i västerlandets tillväxttakt kan slå igenom i en minskad efterfrågan på u-ländernas produkter. Ett annat är hur förändringar i i-ländernas tullstruktur påverkar sammansättningen av u-ländernas produktion. Ett tredje exempel, aktuellt i ett historiskt perspektiv, är hur kolonial penetration av ett i-land i ett u-land förändrar ekonomin utefter de preferenser som härskar i i-landet i stället för att låta u-landets egna önskningskomma till tals. Beroendet kan dock även gå i motsatt riktning, som sjuttioalets utveckling på oljemarknaden utvisar, med sekundära återverkningar från i-land till u-land.

För det sjätte kan penningtransaktionernas roll vara avsevärt mindre, åtminstone i vissa u-länder, än vad som generellt är fallet i i-länderna. Ekono-

mier där monetiseringsgraden är förhållandevis låg måste behandlas på ett annat sätt än fullt utvecklade marknadsekonomier tex vad gäller diskussionen av resursmobilisering via sparande eller beskattning (Bird & Oldham [1975]). En viss skepsis är emellertid tillrådlig här, eftersom det inte sällan inträffar att åtminstone den mera antropologiskt inriktade litteraturen har en tendens att överdriva självhushållningsaspekten och glömma bort att lokala och regionala marknader kan vara mycket betydelsefulla för ekonomins funktionssätt.

Ett sjunde drag att hålla i minnet vid analyser av mindre utvecklade ekonomier är att marknadsimperfectioner ofta förekommer, både på varu- och faktormarknaderna. Monopolistiska inslag gör att såväl varu- som faktorpriserna ofta snedvrids på ett sådant sätt, att de dåligt avspeglar den samhällsekonomiska knappheten på varorna och faktorerna i fråga (Balogh [1966] kap 1). De löner som betalas tex inom industrisektorn är ofta högre än arbetskraftens alternativkostnad. Kapitalräntan däremot kanske hålls på en alltför låg nivå genom existens av ockerlagstiftning, framför allt i länder med en hög inflationstakt (Little, Scitovsky & Scott [1970]). Förekomsten av denna typ av snedvridningar spelar stor roll tex vid valet mellan planering och en fri marknadsekonomi (Griffin & Enos [1970], kap 3), vid analys av utvecklingsprojekt (Little & Mirrlees [1968, 1974], UNIDO [1972], Irvin [1978]), och vid analys av olika regler av handelspolitiska åtgärder (Södersten [1978], kap 16), för att nämna några exempel.

Slutligen kan det åtminstone i planeringssammanhang vara tillrådligt att ta explicit hänsyn till tiden i större utsträckning än vad som sker i diskussionen av de utvecklade nationernas problem. Den neoklassiska analysens huvudinstrument är statisk och kompa-

rativ-statisk analys, där tiden antingen helt saknas, eller där man begränsar sig till att se på två på varandra följande jämviktslägen utan att bekymra sig om hur lång tid som förflyter från det att den ursprungliga jämvikten störts till dess att ny jämvikt inträder. Mera sällan innehåller modellerna tidsvariabeln på ett sätt som är direkt avgörande för modellernas sätt att fungera, dvs modellerna är inte så ofta dynamiska. Tidsbanornas utseende kan dock vara av större intresse för u-länderna (Repetto [1971]). Det är inte likgiltigt om halva befolkningen lider nöd under större delen av en femårsplan för att man skall kunna uppnå en viss storlek på t ex den kapitalstock som är tillgänglig vid planperiodens slut. Konsumtionens utveckling över tiden måste tas med i beräkningarna. Man bör också hålla i minnet, att utvecklingsprocessen till sin natur är långsiktig, och att man därför i sin planering av denna måste ta hänsyn till att mycket av vad man i industrialiserade länder skulle betrakta som parametrar kan behöva behandlas som variabler åtminstone i långsiktiga planer. Man kanske rentav måste planera för förändring av samhällets grundläggande institutioner.

Fyra fallgröpar

Vi har nu studerat några viktiga skillnader mellan i-länder och u-länder som kan vara av betydelse för valet av analysmetod och för konstruktionen av modeller för att behandla utvecklings-ekonomiska problem. För att komplettera denna genomgång kan det vara på sin plats att dessutom peka på några fallgröpar i utvecklingsekonomisk analys, som måste undvikas för att analysen skall bli meningsfull. Paul Streeten har pekat på fyra olika slags skevheter som kan leda till meningslösa eller felaktiga resultat (Streeten [1966]).

I ekonomiska modeller som egentligen utvecklats för ett annat syfte men som

används för att studera u-länderna förekommer ofta antingen "anpassad *ceteris paribus*" eller "automatisk *mutatis mutandis*"¹. Detta gäller både traditionell och marxistisk teori. Anpassad *ceteris paribus* innebär till exempel att antaganden om *givna* attityder och institutioner överförs på u-ländernas ekonomier i stället för att, vilket ofta är önskvärt, man försöker förändra dessa. I planeringsmodeller antas i regel implicit att ingen korruption förekommer, som kan hindra planeringens implementering att få avsedd verkan – detta trots att korruption är ett av de mest framträdande dragen i många u-länders förvaltningar.

Automatisk *mutatis mutandis* kan i sin tur illustreras med ett exempel hämtat från marxistisk teori. I marxistisk terminologi skiljer man mellan begreppen *produktivkrafter* (ekonomins teknologi, organisationsformer etc) och *produktionsförhållanden* (institutioner, attityder etc). Mellan dessa bägge antas ett motsatsförhållande råda. Produktivkrafterna är dynamiska och strävar efter att förändra samhället, medan däremot produktionsförhållandena är starkt konservativa till sin natur. I ett sådant fall kan inget *ceteris paribus*-antagande användas. I stället antar man att produktionsförhållandena med tiden förändras av produktivkrafterna på så sätt att de anpassas till de senare. Antagandet om *mutatis mutandis* innebär således i detta fall en *automatisk* anpassning som resultat av den ekonomiska omvandlingen. Detta är emellertid långt ifrån alltid fallet i verkligheten.

Ett fel som ofta begicks under femtiotalet och det tidiga sextiotalet var, att den ekonomiska analysen av underutveckling reducerades till en *enfaktoranalys*. Man framhöll en enda faktor som

¹ *Ceteris paribus* = allt annat lika; *mutatis mutandis* = med vederbörliga ändringar.

strategisk både vad gällde det som orsakade underutvecklingen och beträffande de åtgärder, som krävdes för att bryta den. Något förenklat kan sägas, att man framhöll kapitalbristen i u-ländernas ekonomier som den främsta orsaken till de låga per capitainkomsterna under femtiotalet, och att man starkt överbetonade den roll ett ökat sparande och ökade investeringar kunde ha för att bryta underutvecklingens onda cirkel. När denna typ av analys visade sig otillräcklig, framhöll man i stället utbildningens strategiska betydelse. Det hävdades att en krona investerad i u-ländernas utbildningssystem gav långt större avkastning än en krona i fysiskt kapital etc. I stället för att betona komplementariteter mellan olika slags investeringar, eller mellan investeringar och institutionella reformer, plockades den ena isolerade faktorn efter den andra ut som strategisk för utvecklingen.

Ett tredje vanligt fel vid ekonomisk analys av underutvecklade länder är vad man skulle kunna beteckna som *malplacerad aggregering*. Denna hänger ofta samman med valet av terminologi eller begreppskategorier. Det är inte utan vidare givet att sådana aggregerade begrepp som "sysselsättning" eller "sparande" har någon relevans när man går från att studera i-länder till att betrakta u-länder. Arbetslöshetsbegreppet kan behöva splittras upp i öppen arbetslöshet, dold arbetslöshet, säsongarbetslöshet, etc och det är inte ens säkert att en koncentration på just arbetslösheten förmår fånga in det som ofta är problemets kärna: att människor i u-länderna har otillräckliga inkomster för att nå en tillfredsställande materiell levnadsstandard. Ofta *har* de arbete, men deras produktivitet i detta arbete är för låg för att en inkomst över "fattigdomsgränsen" skall kunna garanteras.

Ett liknande resonemang kan appliceras på sparandet. Om man av någon an-

ledning finner det befogat att betona sparandets roll för kapitalbildningen, måste man hålla i minnet att alla former av sparande inte är likvärdiga härvidlag. En mycket vanlig form för placeringar i underutvecklade länder är tex att man ackumulerar jord eller samlar på guld, juveler eller ädelstenar, speciellt om det råder starkt inflationstryck i ekonomin, men dessa typer av "sparande" bidrar knappast till den produktiva kapitalbildningen.

Det fjärde och sista felet som Streeten betonar, är *illegitim isolering*. Man antar ofta att *ett enda* av flera *nödvändiga* villkor för utveckling är att betrakta som *tillräckligt*. Denna typ av fel är som synes starkt besläktad med enfaktoranalysen. I stället för att trycka på underutvecklingens komplexa natur isolerar man en bit av problemet. Även om jordreformer ofta är starkt påkallade, tex i de latin-amerikanska staterna, får man därav inte förledas tro att en jordreform, som inte kompletteras tex med program för kreditgivning, utbildning och marknadsföring, automatiskt garanterar att landsbygdsbefolkningens levnadsstandard stiger.

Att kasta ut barnet med badvattnet

När jag starkt betonat de risker och fallgropar som är förenade med ett alltför okritiskt användande av traditionell eller marxistisk ekonomisk teori på utvecklingsproblem, kan det också finnas anledning att något stanna inför den motsatta felkällan: den som härrör från en alltför nitisk önskan att göra rent hus med ett traditionellt eller "etnocentriskt" tankesätt. Lika oberättigat som det är att utan vidare överföra våra vanliga västerländska tankemodeller på u-länderna, lika meningslöst är det att kasta ut barnet med badvattnet, dvs att automatiskt, utan närmare reflexion, för-

kasta *alla* "traditionella" former av ekonomisk analys.

Man bör hålla i minnet att vissa grundprinciper i den vanliga ekonomiska teorin i de flesta fall fortsätter att vara giltiga även då man studerar u-länders ekonomier (Bauer [1967], Myint [1967]). Utbud och efterfrågan på varor och tjänster är oftast funktioner av priser i de fall en marknadsmekanism existerar. Man måste fortsätta att använda ett kostnadsbegrepp, en alternativkostnad, när man försöker bedöma olika åtgärders eller ingrepps inverkan på samhällsekonomin. De priser man måste utgå ifrån vid analys av t ex resursallokering, är de relativa priserna (förutsatt att allokeringen alls bestäms av ett prissystem). Teorin för komparativa fördelar har troligen fortfarande en relativt betydelsefull roll att spela, om än ofta i anpassad eller förändrad form, när man vill diskutera utrikes-handel och handelspolitik etc.

Enkla, grundläggande resonemang av denna typ kommer alltid att utgöra en väsentlig beståndsdel i utvecklingsekonominas verktygsuppsättning. Där emot kan det finnas stark anledning att ställa sig skeptisk till användningen av en alltför långt driven sofistikerad matematisk ansats inom t ex planeringen. Stora regressionsmodeller på makronivå har ofta lett till resultat som tangerar och överskrider gränsen för det meningsfulla (Shourie [1972]). För att ett förfinat ekonometriskt modellbatteri skall komma till sin rätt krävs att de data man har att arbeta med uppfyller vissa minimikrav på representativitet, tillförlitlighet etc, vilket långt ifrån alltid varit fallet. Att koncentrera krafterna på att använda förfinade skattningsförfaranden, om man samtidigt glömmer bort den institutionella ramens inverkan på ekonomin, kan leda analysen in på fullständigt felaktiga spår.

Hur skall man då kunna utveckla en ekonomisk teori som är tillämplig på u-

ländernas specifika problem? De ansatser som under femtio- och sextioalet gjordes för att åstadkomma *generaliserande* ansatser var till stor del misslyckade och ledde därefter till att man under lång tid undvek att betona det generella, under det att man i stället framhävde det unika eller specifika inte bara hos u-länderna som grupp utan även hos varje enskilt u-land eller del av ett u-land. Trots detta bör man nog försöka eftersträva en viss grad av generalitet. Ett alltför *ad hoc*-betonat synsätt kan lätt leda till svårigheter, inte minst då det gäller att jämföra erfarenheter från olika u-länder eller typer av u-länder. Det kan därför vara meningsfullt att åtminstone inrikta sig på att utveckla någon eller några *typologier* för u-länder, gärna varierande med arten av det problem man syftar till att studera, och därefter försöka utveckla teorier som är generella för åtminstone *varje grupp*.

För att nå detta mål kan det, trots den kritik vi här tagit upp, vara lämpligt att utgå från redan existerande ansatser och därefter modifiera dessa så att de blir anpassade till u-ländernas förhållanden. I praktiken arbetar också åtminstone de utvecklingsekonomer som får anses representera den breda huvudfåran på ungefär detta sätt. I stället för att bygga upp en helt ny begreppsapparat utgår de från den befintliga och försöker utveckla den.

Den motsatta ansatsen kan vara direkt vilseledande. Under femtioalet hade man en stark tendens att utgå från *speciella* drag i ett visst u-lands ekonomi, ofta utan att man empiriskt belagt dem, och därefter generalisera utifrån dessa (Lewis [1955], Bauer & Yamey [1957], Meier & Baldwin [1957]). Ett sådant tillvägagångssätt innebär med nödvändighet att modellerna får ett mycket begränsat tillämpningsområde. Ibland gick man rentav dithän att man letade upp vad som i industrialiserade länder framstod som ett "perverst" eller i varje fall starkt

avvikande ekonomiskt beteende och hävdade att detta beteende var regel i u-länderna.

Doktrinhistorien är fylld av denna typ av misslyckad analys. Man hävdade att utbudskurvan för arbetskraft i u-länderna var bakåtlutande, så att löneökningar efter en viss punkt (som i praktiken antogs redan vara uppnådd) skulle leda till att utbudet av arbetskraft *sjönk*. Man menade att u-länderna saknade företagare, därför att det inte låg i människornas natur i dessa länder att sträva efter materiella förbättringar; att man över huvud taget inte reagerade på ekonomiska incitament; att ökade priser på jordbruksprodukter med nödvändighet skulle leda till minskad jordbruksproduktion. Exempelen kan mångfaldigas. Ofta har de gemensamt att de kan förklaras utifrån speciella förhållanden i ett visst land vid en viss tidpunkt (Higgins [1956], Griffin [1969] Introduction).

Ekonomisk teori och tvärvetenskap i utvecklingsforskningen

En fråga som ofta dyker upp i samband med diskussioner om den ekonomiska teorins tillämplighet på utvecklingsfrågor är i vilken utsträckning man skall förlita sig på en rent *ekonomisk* analys och i vilken utsträckning en tvärvetenskaplig infallsvinkel är att föredra. På detta kan man knappast lämna något entydigt svar. Ett par principiella påpekanden kan dock göras.

Modern ekonomisk teori, som den utvecklats under det senaste århundradet, lämnar i regel tämligen *precisa svar* på tämligen *precisa frågor*. Man anger förutsättningarna för analysen noggrant, ställer en precis fråga som därefter utreds med hjälp av en noggrant, i regel matematiskt, preciserad modell. Analysen lämnar därvid ett precist svar. Detta är inte alltid entydigt, men man kan i de

flesta fall åtminstone klart peka på vilka de viktigaste faktorerna, som drar i olika riktningar, är. Genom denna typ av analys har nationalekonomin lyckats sätta upp ett antal teorem, som fastslår under vilka omständigheter ett visst ekonomiskt fenomen kan väntas uppträda.

Inom utvecklingsekonomin är det emellertid inte alltid, utan tvärtom ganska sällan, möjligt att uppställa exakta modeller. Ofta är man tvungen att nöja sig med mera allmänna resonemang, när kostnaden för en precisering blir för hög. Icke sällan är det rent av *önskvärt* att man avstår från att försöka vara alltför precis. Precisionen kan nämligen lätt bli till en precision på ytan enbart och dölja att man kanske rent av sorterat bort de viktigaste faktorerna – enbart för att dessa inte kunnat inkluderas i en matematisk modell. Denna typ av missvisande precision måste utvecklingsekonomen försöka undvika. Man måste sträva efter att inte anlägga ett alltför ”smalt” synsätt. En planerare måste ta hänsyn till okvantifierbara faktorer, speciellt de som har med institutionell omvandling att göra, då det kan vara den senare som ger den största utvecklings-effekten. Den kvantifierbara biten är kanske endast toppen på ett isberg. Därför kan man med fog hävda att en god utvecklingsekonom bör vara en ”sammällsvetare” i bred bemärkelse – dock med koncentration på ekonomi – snarare än en mer ”teknisk”, modellorienterad ekonom. Detta hindrar dock inte på något sätt att man både kan och bör använda sig av ekonomisk teori och analytiska modeller i de fall där så är påkallat, och att användningen kanske bidrar till att öka analysens kvalitet. Man bör inte sträva bort från ekonomisk teori i allmänhet. Vad utvecklingsekonomen däremot måste se upp med är det okritiska, mekaniska användandet av färdiga analytiska verktyg. Kärleken till modellkonstruktion får aldrig ta överhand över

förståelsen av problemens art.

Den fråga som då oundvikligen inställer sig är huruvida ett tvärvetenskapligt synsätt är att föredra. Många forskare, och speciellt då kanske de marxistiskt orienterade, betonar starkt såväl önskvärdheten som *nödvändigheten* av en tvärvetenskaplig ansats.² I praktiken har dock hittills den mera traditionella, ämnesavgränsade forskningen dominerat.³

Vid en diskussion av integrering över ämnesgränserna kan det vara lämpligt att göra en distinktion mellan *mång-* och *tvärvetenskap*, där den förra representerar ett enklare samarbete mellan företrädare för olika vetenskaper, men där var och en av dessa i huvudsak arbetar inom "sin" vetenskaps ram, medan den senare strävar efter en hårdare *teoretisk* integration av de olika delvetenskaperna (Forskning för utveckling [1973], sid 20). Tvärvetenskap är otvivelaktigt mycket svårare att bedriva på ett meningsfyllt sätt än mångvetenskap, där ett visst problem belyses från flera olika håll, och resultaten av de olika undersökningarna helt enkelt läggs bredvid varandra och man antingen överlåter åt läsaren att själv dra sina slutsatser eller i bästa fall försöker åstadkomma något slags sammanfattande kommentar utan att för den skull sträva efter en organisk sammanmältning.

Det existerar just nu, kanske särskilt i Sverige men även internationellt, en tendens att i ökad utsträckning inom samhällsvetenskaperna bedriva *temaforskning* av typ "teknik och samhälle" eller "sjukvården i samhället". De erfarenheter som görs av denna typ av studier bör i viss mån gå att använda vad gäller utvecklingsforskningen. Även här har emellertid den mera ambitiösa tvärvetenskapen i stort sett lyst med sin frånvaro, medan man däremot kan urskilja ett lovande samarbete mellan ett par discipliner i taget. Sådillvida har ekonomer i sin utvärdering av sjukvårdens kostna-

der och nyttoeffekter kunnat (och varit tvungna att) använda data och tolkningar som medicinsk expertis tillhandahållit som *insatsfaktor* i sin egen forskning – ofta i direkt samarbete med medicinarna. Detta gäller även den tills relativt nyligen sorgligt försummade del av utvecklingsökonomi, som behandlar tropiska sjukdomars inverkan på arbetsförmåga, samsällsättning, inkomster etc (Weisbrod m fl [1973]).

Ett stort problem, kanske det allra största, när det gäller att skapa förutsättningar för framgångsrik tvärvetenskap i egentlig mening, är att hitta lämpliga premisser att utgå från. Min personliga övertygelse är, att även om man anser tvärvetenskap i sig vara önskvärd, bör man aldrig tappa den *ekonomiska* grunden. När allt kommer omkring, är underutveckling och utveckling i sista hand frågor som har med massfattigdom och dennas avskaffande att göra, dvs man är i så gott som alla sammanhang tvungen att behandla problem som i en eller annan bemärkelse kan återföras på frågan om hur man *på bästa sätt* skall kunna hushålla med begränsade resurser (i det fall man vill anlägga ett normativt perspektiv) eller hur man *faktiskt* sköter denna hushållning (vad som i anglosaxisk terminologi brukar benämnas "positive economics").

Givet premissen att ekonomiska resoremang bör stå i centrum, kan man emellertid ställa frågan om det överhuvudtaget går att hitta några andra grunder för en tvärvetenskaplig teoriuppbyggnad (på utvecklingsområdet) än de nästan triviala eller åtminstone nästan

² Se t ex Bernstein [1973]. Nödvändigheten av att bryta ner de traditionella ämnesgränserna är också ett återkommande tema hos Gunnar Myrdal. Se speciellt Myrdal [1968] för en tillämpning.

³ Ekonomer har emellertid under de senaste tjugofem åren gjort inbrytningar på en rad områden: sociologi, politik, lingvistik, pedagogik och juridik. En intressant diskussion av dessa försök att utvidga ämnesområdet görs t ex av Coase [1978].

självklara. Å ena sidan har vi *definitionen av ekonomisk utveckling* – en ökning av per capitainkomsten under en längre tid i kombination med en ökad utjämning av inkomster och förmögenheter mellan de rikaste och fattigaste befolkningsskikten och säkerställandet av en viss minimilevnadsstandard för alla. Å andra sidan återfinns det mera *specifika* objekt som skall bli föremål för studium i varje enskilt fall. Det senare talar starkt för ett *ad hoc*-angreppssätt, åtminstone i ett inledande skede. I bästa fall kan en sådan metod så småningom ge upphov till en rad byggstenar, som på ett senare stadium kan användas till att skapa en mera enhetlig och mera generellt tillämplig teoribyggnad. I sämsta fall leder den ingestans.

Ovanstående kan förefalla *väl* trivialt, men det är svårt att hitta lämpliga alternativ. Den marxistiska skolans anspråk på att utgöra en universalvetenskap delas knappast av andra än av de egna företrädarna, och de förslag baserade på beteendepsykologi eller systemteori, som framförts, har inte lett någonstans (Homans [1967], Lipset [1969], von Bertalanffy [1968]).

Ett tvärvetenskapligt angreppssätt medför vissa uppenbara nackdelar. När forskningen bedrivs innanför de ramar, som ges av de traditionella ämnesgränserna, löper man risken att begränsa analysen till ett alltför snävt område. Vid tvärvetenskapliga studier blir problemet närmast det motsatta. Vad man vinner i mångsidighet, tenderar man att förlora i precision. Alternativt hotar analysen att svälla ut över alla bräddar. Det är ingen tillfällighet att Gunnar Myrdals *Asian Drama* (Myrdal [1968]) är ett verk på över tvåtusen sidor. Längden ligger inbakad i själva valet av en tvärvetenskaplig ansats. Skall ett problem belysas med krav på någon fullständighet, måste en lång rad aspekter tas upp, och detta kräver utrymme. Här är dock problemet

närmast att *orka* genomföra analysen. Tvärvetenskaplig analys sköts med fördel av projektlag, där många forskare är inblandade.

Ett andra problem ligger i den träning de flesta samhällsvetare har. Traditionella universitetsstudier ger sällan utrymme för någon större breddning. På högre nivåer drivs forskarna obönhörligen in på relativt smala fält, även *inom* den egna disciplinen. Detta är särskilt påtagligt inom naturvetenskaperna men äger tillämplighet också vad gäller ämnen som nationalekonomi och statskunskap. Det säger sig självt, att det under sådana förutsättningar inte är speciellt lätt att tillämpa, för att inte tala om att integrera, andra discipliners teorier än den egna. Man löper således stor risk att vid förment tvärvetenskaplig analys hemfalla åt charlataneri i det fall då en ensam forskare genomför analysen, medan man, när företrädet för flera olika discipliner är inblandade, lätt missförstår varandra därför att man helt enkelt inte talar samma vetenskapliga språk. Vi har fortfarande en mycket lång bit att tillryggelägga innan vi hittar en sammanhängande "samhällsteori", som täcker inte bara de ekonomiska aspekterna, utan även de sociologiska, kulturgeografiska, statsvetenskapliga etc, om nu detta överhuvudtaget någonsin är möjligt eller ens eftersträväsvärt.

Var står vi inom utvecklingsekonomin?

Antag, att det inte är möjligt att konstruera någon universell "samhällsteori". Kan man då inte åtminstone åstadkomma en någorlunda sammanhängande utvecklingsekonomisk teori? Hur långt har vi hunnit på den vägen? Söker vi kanske efter en hägring, som vi aldrig kommer att nå, även på detta, mera begränsade, område?

Trots sitt relativt sena ursprung (åt-

minstone om man håller sig till modernare tankegångar) har utvecklingsekonomin tillryggalagt en icke föraktlig distans sedan den började på allvar på femtiotalet. Man gjorde snabbt rent hus med förklaringar av underutvecklingen som baserades på klimat⁴ eller kulturella särdrag – ofta ett arv från kolonialtiden – och koncentrerade därefter under tio, femton års tid uppmärksamheten på teorier vilka var baserade på uppfattningen att underutveckling främst var ett resultat av enstaka, kritiska variabler. Bristen på sparande och investeringar framhävdes. Förekomsten av olika slags odelbarheter i kapitalbildningsprocessen betonades, och man pekade på, att en "big push" eller minsta kritiska ansträngning, dvs en minsta storlek på investeringspaketet, var nödvändig för att bryta underutvecklingen.

Detta synsätt ändrades som vi har sett i början på sextiotalet, när allmänna teorier om det mänskliga kapitalets betydelse framfördes av framför allt Theodore Schultz (Schultz [1961, 1964]). Mänskligt kapital sågs som ett resultat av investeringar i utbildning (medan t ex den viktiga hälsoaspekten sköts i bakgrunden). Vägen till utveckling gick via en satsning på formell och informell utbildning. Andra, återigen, betonade företagandets betydelse. Man anknöt till Schumpeters gamla tes om entreprenörens roll och tyckte sig kunna slå fast att u-länderna saknade entreprenörer. En tredje grupp pekade på den kritiska roll beslutsfattarna inom den offentliga sektorn spelade – en sektor som relativt sett ofta var mera omfattande än i de industrialiserade länderna.

Även dessa teorier blev kortlivade i sin mera extrema utformning. Så sakta började pendeln svänga över åt andra hållet. Mycket av den tidigare utvecklingsforskningen led av den uppenbara bristen att man saknade en tillräckligt fast empirisk grund att bygga teorierna

på. Efterhand som tiden gick, ackumulerades emellertid kunskap om enskilda u-länders specifika förhållanden, och man tyckte sig då snarast kunna konstatera, att det inte gick att komma med några generaliseringar. Varje enskilt u-land var i någon bemärkelse specifikt och följaktligen skilde sig också den väg landet borde välja både från i-ländernas vägar och från de strategier andra, framgångsrika, u-länder slagit in på.

Nu verkar emellertid pendeln vara på väg att svänga tillbaka igen, dock inte ända till det extremiläge där alla u-länder dras över en kam. I stället verkar den bromsas upp i ett mellanläge, där man söker efter kriterier, som gör det möjligt att få till stånd en gruppering av u-länderna i sådana kategorier som gör det möjligt att på ett meningsfyllt sätt åstadkomma generaliseringar för varje kategori men inte för u-länderna som helhet (Chenery & Syrquin [1975]).

Utvecklingsekonomin upplevde även en andra tyngdpunktsförskjutning. Under femtiotalet var begreppet utveckling liktydigt med *ekonomisk tillväxt*. Det utvecklingspolitiska problemet hade reducerats till en fråga om hur man på bästa sätt skulle kunna skapa förutsättningar för en maximal tillväxttakt i ekonomin. Inkomstfördelningsproblem och sysselsättningsfrågor sköts i bakgrunden. Numera skulle få våga hävda att utveckling enbart är en fråga om tillväxt, eller att *fördelningsfrågorna* antingen löser sig av sig själva eller kan vänta på sin lösning, tills tillväxten säkerställts. I stället bedrivs en allt intensivare forskning runt frågan hur man skall kunna planera utvecklingen på ett sätt som förenar tillväxt med omfördelning och som dessutom är sysselsättningsskapande (Ranis [1977]).

Generaliseringar är alltid önskvärda

⁴ Jfr dock t ex Kamarck [1976] för en modernare, på klimatet baserad förklaring.

inom nationalekonomin. Det är aldrig tillfredsställande att helt och hållet arbeta på *ad hoc*-basis. Men dessa generaliseringar måste begränsas till den klass av företeelser där det är möjligt att göra dem meningsfyllda. Utvecklingsekonomin börjar så sakta att inse detta. Härigenom har man tagit ett mycket stort steg framåt. Detta innebär emellertid inte att någon slags utvecklingsekonomisk syntes, baserad på en taxonomisk indelning av u-länderna efter något eller några karakteristika, skulle vara på väg. Hur otillfredsställande det än må vara, är utvecklingsekonomen under de närmaste årtionden troligen hänvisade till att i stor utsträckning arbeta på fallbasis.

I detta sammanhang kan ekonomisk historia ha en del att erbjuda utvecklingsekonomen (Schultz [1977]). Det enda "laboratorium" ekonomerna har till sitt förfogande är historiens. Givetvis innebär inte detta, att i strikt mening *kontrollerade* experiment står att finna i den historiska litteraturen. Men det är troligen endast genom ett studium av historiska förändringar under lång tid som tillräcklig variation i siffrerier och andra data för att möjliggöra kategorisering och generalisering kan uppnås. Mycket av det jämförande material utvecklingsekonomen i dag arbetar med är av tvärsnittskaraktär, medan man i betydligt färre fall har försökt skissera komparativa historiska, och historiskt betingade, förlopp.

Den ekonomiska historien har ytterligare en sak att erbjuda utvecklingsekonomen. Som Theodore Schultz har påpekat, är stora delar av vår kunskap om hur ekonomier utvecklas inte ett resultat av teoretiskt arbete utan av rent historiska observationer (Schultz [1977]). Ännu viktigare är emellertid att modellkonstruktionen kan behöva baseras på historiska observationer. Man observerar vissa karakteristika i utvecklingsprocessen, och dessa karakteristika

får bilda utgångspunkt för konstruktion av hypoteser och modeller, som kan förklara det observerade förloppet. Slutligen gäller också, att de parametervärden man observerar i många fall är starkt betingade av ett historiskt förlopp. Vill man förklara inkomst- och förmögensfördelningen i en agrar ekonomi, är jordinnehavets fördelning och koncentration en ytterligt central parameter. Denna parameter är emellertid i historiskt perspektiv en variabel, som har fått det värde som man vid en viss tidpunkt uppfattar som en parameter genom ett historiskt händelseförlopp. Kunskap om detta förlopp är väsentligt för förståelsen av innebörden av parametervärdet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera, att det fortfarande inte existerar någon väl sammanhållen teori för ekonomisk utveckling, i stil med vad som tex finns på utrikeshandelsområdet. Vi har emellertid kommit en bit på väg bort från missbruket av både deduktiv teori och historiska observationer. Framför allt börjar utvecklingsekonomen komma till insikt om att varken teorin eller de historiska observationerna kan stå helt på egna ben. Den mest fruktbara vägen mot en framtida utvecklingsekonomisk syntes går med all sannolikhet via en växelverkan mellan observation och tolkning av historiskt material å den ena sidan och teoretiskt arbete å den andra.

Referenser

- Amin, S., [1974], *Accumulation on a World Scale*, New York.
- Balogh, T., [1966], *The Economics of Poverty*, New York.
- Bauer, P. T., [1967], "Economics as a Form of Technical Assistance", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol 35.
- Bauer, P. T., & Yamey, B. S., [1957], *The Economics of Under-developed Countries*, Chicago.
- Berg, A., [1973], *The Nutrition Factor. Its Role in National Development*, Washington.
- Bernstein, H., [1973], "Introduction", in Henry Bernstein (ed) *Underdevelopment and Development. The Third World Today*, Harmondsworth.

- Bird, R. M., & Oldman, O. (eds), [1975], *Readings on Taxation in Developing Countries*, third edition, Baltimore och London.
- Chenery, H. & Syrquin, M., [1975], *Patterns of Development 1950-1970*, London.
- Coase, R. H., [1978], "Economics and Contiguous Disciplines", *Journal of Legal Studies*, vol 7.
- Emmanuel, A., [1972], *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade*, New York och London.
- Forskning för utveckling. Betänkande av U-landsforskningsutredningen, [1973], SOU 1973:41, Stockholm.
- Frank, A. G., [1967], *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York och London.
- Griffin, K., [1969], *Underdevelopment in Spanish America. An Interpretation*, London.
- [1974], *The Political Economy of Agrarian Change. An Essay on the Green Revolution*, Cambridge, Mass.
- [1976], *Land Concentration and Rural Poverty*, London.
- [1978], *International Inequality and National Poverty*, London.
- Griffin, K. B. & Enos, J. L., [1970], *Planning Development*, London.
- Higgins, B., [1956], "The Dualistic Theory of Underdeveloped Areas", *Economic Development and Cultural Change*, vol 4.
- Homans, G. C., [1967], *The Nature of Social Science*, New York.
- Irvin, G., [1978], *Modern Cost-Benefit Methods. An Introduction to Financial, Economic and Social Appraisal of Development Projects*, London.
- Kamarck, A. M., [1976], *The Tropics and Economic Development. A Provocative Inquiry into the Poverty of Nations*, Baltimore.
- Leibenstein, H., [1957], *Economic Backwardness and Economic Growth*, New York.
- Lewis, W. A., [1955], *The Theory of Economic Growth*, London.
- Lipton, M., [1968], "The Theory of the Optimising Peasant", *Journal of Development Studies*, vol 4.
- Lipset, S. M., (ed), [1969], *Politics and the Social Sciences*, New York.
- Little, I. M. D. & Mirrlees, J. A., [1968], *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries. Social Cost Benefit Analysis*, Paris.
- [1974], *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, London.
- Lundahl, M., [1978], "Utvecklingsekonomi inför åttiotalet: några reflexioner", i Mats Lundahl, *En utopisk världsordning och andra essäer om ekonomisk utveckling och underutveckling*, Stockholm.
- [1979], *Peasants and Poverty: A Study of Haiti*, London och New York.
- Meier, G. M., (ed) [1976], *Leading Issues in Economic Development*, third edition, New York.
- Meier, G. M., & Baldwin, R. E., [1957], *Economic Development: Theory, History, Policy*, New York.
- Myint, H., [1967], "Economic Theory and Development Policy", *Economica*, vol 34.
- Myrdal, G., [1968], *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York.
- Oshima, H., [1967], "Food Consumption, Nutrition, and Economic Development in Asian Countries", *Economic Development and Cultural Change*, vol 15.
- Ranis, G., [1967], "Development Theory at Three-Quarters Century" in Manning Nash (ed), *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F Hoselitz*, Supplement to *Economic Development and Cultural Change*, vol 24.
- Repetto, R. C., [1971], *Time in India's Development Programmes*, Cambridge, Mass.
- Roumasset, J., [1976], *Rice and Risk, Decision Making among Low-Income Farmers*, Amsterdam.
- Schultz, T. W., [1961], "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, vol 51.
- [1964], *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven.
- [1977], "On Economic History in Extending Economics" in Manning Nash (ed), *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F Hoselitz*, Supplement to *Economic Development and Cultural Change*, vol 25.
- Seers, D., [1963], "The Limitations of the Special Case", *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics*, vol 25.
- Shoup, C., [1965], "Production from Consumption", *Public Finance*, vol 20.
- Shourie, A., [1972], "The Use of Macro-Economic Regression Models of Developing Countries for Forecasts and Policy Prescription", *Oxford Economic Papers*, vol 24.
- Streeten, P., [1966], "The Use and Abuse of Models in Development Planning", in Kurt Martin & John Knapp (eds), *The Teaching of Development Economics*, London.
- Södersten, B., [1978], *Internationell ekonomi*, andra uppl, Stockholm.
- UNIDO, [1972], *Guidelines for Project Evaluation*, New York.
- von Bertalanffy, L., [1968], *General System Theory*, revised edition, New York.
- Weisbrod, B. A., Andreano, R. L., Baldwin, R. E., Epstein, H. and Kelley, A. C. with the assistance of Helminiak, T. W., [1973], *Disease and Development. The Impact of Parasitic Diseases in St Lucia*, Madison.

Ekonomisk utveckling i fattiga länder

En teoriöversikt*

Arne Bigstens översiktsartikel behandlar olika faser i efterkrigstidens nationalekonomiska utvecklingsteori. På 40- och 50-talen analyserades u-ländernas ekonomier i regel med hjälp av nationalekonomiska standardmetoder. En reaktion mot detta kom under 60- och 70-talen och flera nya "skolor" etablerades. Erfarenheterna av dessa alternativa synsätt var inte alltid positiva och under senare år ser vi en svängning tillbaka till traditionella nationalekonomiska angreppssätt.

Syftet med denna artikel är att skissera huvudtendenserna i utvecklingsekonomin utveckling och diskutera dess nuvarande tillstånd. För att illustrera och konkretisera de allmänna resonemangen presenteras några utvecklingsteoretiska ansatser utförligare än andra.

Jag försöker i artikeln först ange vad som definierar ämnet utvecklingsekonomi och vad som skiljer det från andra delområden inom nationalekonomin. Därefter skisserar jag i grova drag ämnets utveckling under de senaste fyra decennierna, för att sedan gå in på en något utförligare diskussion av huvudtendenserna i denna utveckling. Det bör påpekas att översikten huvudsakligen är begränsad till utvecklingsteorier av allmän karaktär, medan analyser av speciella frågeställningar, som kvantitativt sett dominerar den ekonomiska utvecklingsforskningen, inte kan behandlas inom ramen för denna artikel.¹ Min ambition är att utifrån en genomgång av några mycket diskuterade teorier och modeller försöka påvisa hur ämnets inriktning har förändrats.

Vad är utvecklingsekonomi?

Det är uppenbart att utvecklingsekonomi inte är ett väl avgränsat område av nationalekonomin. Ämnet bör snarast ses som ett forskningsområde, där utövarna använder redskap från alla delområden inom nationalekonomin (och även andra ämnen). Det har rätt ganska stor oenighet bland utvecklingsekonomer om vad som utgör en lämplig ansats i utvecklingsstudier. Bland förklaringarna till denna oenighet kan nämnas frågeställningarnas svårighetsgrad, bristande kunskap om institutionella förhållanden i u-länderna och svårigheter att få tillgång till goda data för att testa olika hypoteser.

* Jag är tacksam för kommentarer och kritik från Stefan de Vylder, Carl Hamilton, Bertil Holmlund, Per Lundborg, Mats Lundahl och Marian Radetzki.

¹ För översikter se t ex Meier [1976], Yotopoulos och Nugent [1976], Lundahl och Södersten [1979], Todaro [1981], Little [1982], Jonung [1983], Gillis et al [1983] och Bigsten [1983].

Hur skall man då definiera ämnet — eller området — utvecklingsekonomi? En möjlig karakterisering är att säga att utvecklingsekonomin avser ekonomiska studier av en *speciell typ av länder*, dvs fattiga länder, och att det egentligen bara handlar om att applicera ekonomisk teori på u-länder med de anpassningar som man alltid gör till de konkreta situationer man studerar.

Man skulle alternativt kunna säga att utvecklingsekonomi skiljer sig från annan nationalekonomi så till vida att den omfattar studier av *utveckling*. Det är dock inte helt främmande för den traditionella nationalekonomin att studera långsiktiga förändringsprocesser; man kan också konstatera att utvecklingsekonomer under senare år i allt större utsträckning börjat intressera sig för analys av kortsiktiga problem.

En annan möjlighet är att ansluta sig till Little [1982] och hävda att utvecklingsekonomin kan särskiljas från annan nationalekonomi genom en särskild *analysstil*. Enligt detta synsätt skulle de specifika problem och förhållanden som finns i u-länderna ha lett till att man utvecklat ett speciellt sätt att analysera dessa ekonomier.

Det finns alltså en viss grund för att definiera utvecklingsekonomin utifrån den typ av ekonomier som studeras, problemställning och analysstil, men det är ändå svårt att dra en skarp gräns mot annan nationalekonomisk forskning på basis av dess kriterier. Jag tror dock inte att det är möjligt att ge en mer precis definition, utan vi får nöja oss med denna allmänt hållna beskrivning av vad utvecklingsekonomi är.

Svängning tillbaka

Under den första efterkrigstiden var vår kunskap om de fattiga ländernas ekonomier mycket begränsad. Ekonomer, som ville analysera dessa länders ekonomiska utveckling, var hänvisade till de redskap som redan fanns utvecklade

i i-länderna på basis av de där rådande förhållandena. Man kan alltså grovt säga att på 40- och 50-talen användes standardmetoder från nationalekonomin utan några större modifieringar. Under 60- och 70-talen kom det en reaktion mot detta, och det blev vanligt att hävda att traditionella metoder inte kunde appliceras på u-länderna eftersom dessa länder var helt annorlunda. Under dessa två decennier såg därför många nya och alternativa ansatser dagens ljus. Erfarenheterna av dessa var inte alltid positiva, varför man mot slutet av 70-talet kunde förmärka en viss desillusion bland utvecklingsekonomer som försökt sig på nya ansatser (se t ex Blomström och Hettne [1981] och de Vylder [1984]). Det man kunnat iaktta under senare år är närmast en svängning tillbaka i riktning mot mera traditionella angreppssätt.

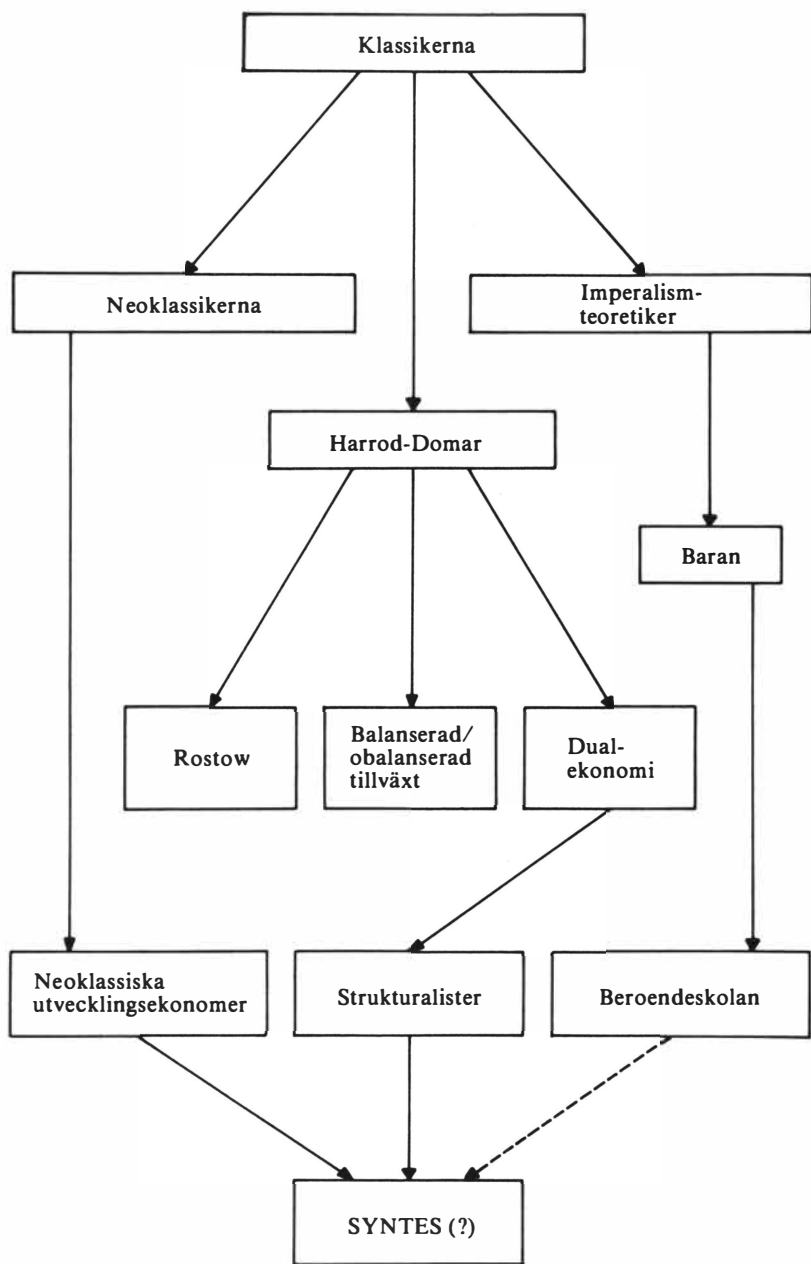
Jag tror att det finns ett par viktiga lärdomar att dra av vad som skett inom utvecklingsekonomin under efterkrigstiden. För det första har vi lärt oss att utvecklingsprocessen på ett komplicerat sätt är beroende av en hel rad faktorer, som man tenderar att bortse från i våra standardmodeller. Många av dessa är svåra att analysera och upptäckten av att de fanns gjorde att man försökte sig på nya grepp. Men vi har också lärt oss att sådana försök ibland ledde till mindre goda analyser. De var visserligen befriade från den tvångströja som den snävare vetenskapliga traditionen utgjorde — men de var tyvärr också frigjorda från de krav på stringens och logisk konsistens som denna tradition ställer.

Den ekonomiska utvecklingsteorins utveckling

Klassiker — neoklassiker — tillväxtteoretiker

Även om utvecklingsekonomin som vi nu känner den i huvudsak är en skapel-

Figur 1. Utvecklingsekonomins utveckling



se av efterkrigstiden, är det naturligtvis inte så att långsiktiga utvecklingsproblem aldrig tidigare har diskuterats inom ämnet nationalekonomi. Hos de klassiska ekonomerna var detta tema centralt. Jag skall här bara nämna tre namn, nämligen Adam Smith, David Ricardo och Karl Marx. Alla dessa tre hade vad man kan kalla "grandiosa" teorier om långsiktig utveckling. *Figur 1* skisserar huvudtendenserna i utvecklingsekonomin utveckling och ger en bild av ämnets rötter hos de klassiska nationalekonomerna (en alternativ framställning ges av de Vylder [1984]).

Från 1870-talet kom det synsätt som klassikerna representerade att ersättas av det neoklassiska perspektivet, där huvudintresset var prisbildning och jämviktsanalys. Långsiktig utveckling studerades föga under en lång period. Endast några få nationalekonomer intresserade sig under tiden från 1870 och fram till andra världskriget för tillväxt- och utvecklingsproblem. Bland de intressanta undantagen kan man peka på Joseph Schumpeter, som såg tillväxt och stabilitet som motstridiga begrepp. Han menade att utveckling var liktydig med innovationer och betonade entreprenörens roll som innovatör.

Kring andra världskriget började ekonomer på nytt att intressera sig för tillväxtproblem. Under den första efterkrigstiden var utgångspunkten att u-länderna var stagnerande och att det gällde att bryta denna stagnation och få till stånd en självbärande tillväxt. Vid denna tid fanns ingen utvecklingsekonomisk forskning att tala om. I analyser av u-länderna använde man därför direkt de redskap som hade utvecklats i i-länderna, och därvid kom tillväxtteori à la Harrod och Domar att spela en stor roll. Man utgick där ifrån att de avgörande variablerna var sparkvoten (sparandets andel av BNP) och kapitalkoefficienten (kapitalstockens storlek i förhållande till produktionen). Tillväxten

blir då hög när sparkvoten är hög och kapitalkoefficienten är låg. Eftersom det antogs att det var svårt att påverka kapitalkoefficienten, inriktades politiken på att höja sparkvoten. I den mån detta inte var möjligt så var det enda alternativ som stod till buds att skaffa investeringskapital från utlandet i form av lån, bistånd eller direktinvesteringar. Andra typer av förändringar ansågs vara av sekundär betydelse.

De Harrod-Domarinspirerade ansatserna följdes under 50-talet och början av 60-talet av en hel rad olika "skolor". Även om de idag kan kännas passé så har diskussionen om dem lärt oss en del och också påverkat den inriktning som ämnet utvecklingsekonomi fått.

Balanserad kontra obalanserad tillväxt

Rosenstein-Rodan [1943] argumenterade i en klassisk artikel om industrialisering i Östeuropa för att en balanserad tillväxt var nödvändig i fattiga länder. Denna artikel kan sägas vara den som etablerade utvecklingsekonomin, som vi nu känner den.

En häftig debatt fördes under ett par decennier om behovet av balans respektive obalans mellan olika sektorer i ekonomin. Grundtanken bakom strategin för balanserad tillväxt (i dess ursprungliga version) var att efterfrågan på produkter från en enstaka fabrik inte skulle vara tillräcklig för att köpa denna fabriks produkter. En skofabrik skulle visserligen kunna öka inkomsterna i landet om den kunde sälja skorna, men eftersom arbetarna i fabriken inte enbart kan konsumera skor så skulle inte detta vara möjligt. Om det däremot etablerades en hel kedja av företag, som producerade *olika* varor, skulle dessa tillsammans kunna skapa en efterfrågestruktur som motsvarar utbudsstrukturen. I sin första version baserades alltså teorin för balanserad tillväxt på komplementaritet i efterfrågan, men odelbarheter i produktionen spelar naturligtvis

också en roll; i annat fall skulle man kunna bygga fabriker i hur liten skala som helst (Rosenstein-Rodan [1943], Nurkse [1953] och Scitovsky [1954]. Så småningom utvidgades teorin till att se på industri kontra jordbruk och så småningom kom även infrastrukturen att dras in i diskussionen.

Det bör observeras att en utgångspunkt för resonemanget var att internationell handel inte är någon väg ut ur dilemmat med den begränsade marknaden. Om man kan sälja på export skulle det i princip kunna räcka med enbart en typ av produktion, trots att konsumenterna efterfrågar ett helt spektrum av varor. De icke-producerade varorna skulle man då kunna byta till sig på världsmarknaden.

Förespråkarna för obalanserad tillväxt (Hirschman [1958]) menade å andra sidan att den knappa resursen i u-länderna var tillgång på *beslutsfattande*. Hirschman ville därför ge större roll åt marknaderna. Det gällde att underlätta beslutsfattandet, och det kunde man göra genom att via successiva obalanser göra det tydligt var investeringar är lönsamma.

Anhängarna av balanserad tillväxt hävdade att man måste satsa på central planering för att undvika skadliga obalanser. Förespråkarna för obalanserad tillväxt menade å sin sida att man skulle satsa på sektors- eller projektplanering men därvid ta hänsyn till kopplingar mellan sektorer eller företag. En obalans där det finns en stark ekonomisk koppling skulle enligt detta synsätt medföra ytterligare investeringar, som återförde ekonomin mot balans.

Det finns naturligtvis många skäl till att planering kan behövas t ex när priserna är snedvridna, när det finns sociala motiv till att sälja produkterna eller tjänsterna under marknadspriset, när okoordinerade investeringsbeslut skulle leda fel och vid mycket stora investeringar. (Se t ex Sen [1960], UNIDO

[1972], Little och Mirrlees [1974], Blitzer et al [1975], Taylor [1979] och Little [1982].) Om man tolkar dessa förutsättningar strikt finner man att det nästan alltid finns motiv för planering i ett u-land. Man måste dock ställa detta behov i relation till de planeringsresurser landet har till sitt förfogande. Mot bakgrund av de senaste decenniernas erfarenheter kan man konstatera att planering är en svår och resurskrävande verksamhet, som ibland skapar fler problem än den löser.

Rostows stadieteori

En annan ansats som tidigare diskuterades mycket var Rostows stadieteori (Rostow [1960]). Han ville förstå hur man kan nå ett stadium där tillväxten blir självbärande, dvs den kan fortgå av egen kraft utan utifrån kommande kapital. Rostow menade att man kan särskilja fem stadier i alla samhällens utveckling. Det är först det *traditionella samhället* där det finns ett tak för produktionen och de mesta krafterna måste ägnas åt matproduktion. Under *förstadiet till genombrottet* börjar teknologin att ändras, marknaderna att expandera, institutioner byggas upp och företagare börjar investera och ta risker. Därefter kommer man till *genombrottsstadiet* (take-off), där den självbärande tillväxten tar sin början. Det som karakteriserar detta stadium är att nettoinvesteringarna snabbt ökar (från under 5 procent till över 10 procent av BNP), att modern teknologi börjar användas, tillverkningsindustrin blir ledande, företagarklassen växer och den centrala administrationen blir starkare. Efter detta stadium går utvecklingen utan egentliga problem via *vägen till mognad*, där investeringskvoten ytterligare höjs, fram till *masskonsumtionssamhället*, som är det samhälle vi har i i-länderna idag. Enligt Rostow genomlöper alltså alla länder samma utvecklingsprocess. De har bara kommit olika långt.

Rostows teori har kritiserats av både ekonomer och ekonomhistoriker. Ett av huvudproblemen med denna typ av mycket generella teorier är att det är svårt att testa dem empiriskt. Kritikerna av Rostow påpekade att stadiindelningen inte är operationell, att det inte finns någon mekanism som förklarar varför samhället rör sig från ett stadium till nästa, att man inte kunnat empiriskt observera det diskontinuerliga hopp i sparkvoten som Rostow säger karakteriserar genombrottet och att tanken att alla startar från samma utgångsläge försummar betydelsen av u-ländernas relationer till andra länder nu och tidigare.

Även om man bör kunna lära sig mycket om ekonomisk utveckling genom att studera historien, bör man vara försiktig med att dra historiska paralleller och göra ad hoc-mässiga generaliseringar från enstaka länders erfarenheter; det finns ingen unik bästa väg till välstånd. Grandiosa generella teorier av denna typ förekommer knappast längre inom utvecklingsekonomin.

Dualekonomimodellen

Den utvecklingsteoretiska ansats från 50-talet som har haft störst betydelse och som har lämnat det mest bestående intrycket på professionen är Lewis' modell för utveckling i dualistiska ekonomier. Lewis [1954] byggde på idéer från klassikerna och menade att u-ländernas ekonomier kan delas upp i två sektorer, en kapitalistisk sektor och en traditionell sektor inriktad på självhushåll.

Förändringsprocessen i u-länderna initierades av att en kapitalistisk modern sektor introducerades i en traditionell ekonomi. De två sektorerna kom sedan att fungera i stor utsträckning oberoende av varandra. Den enda kopplingen mellan dem av betydelse är överföringen av arbetskraft från den traditionella sektorn till den moderna sektorn. Det antas i modellen att den

moderna sektorn är den dynamiska delen av ekonomin som investerar och expanderar. Denna sektor rekryterar arbetskraft från den stagnerande traditionella sektorn, och den kan rekrytera obegränsade mängder till en fast lön som bestäms av existensminimum i den traditionella sektorn. Det finns alltså ett *överskott på arbetskraft* i den traditionella sektorn.

Den moderna sektorn kan göra allt större vinster allt eftersom man expanderar kapitalstocken och rekryterar mer arbetskraft till den givna lönen. Dessa vinster återinvesteras, vilket gör det möjligt att absorbera ytterligare arbetskraft och att ytterligare öka vinsternas andel av BNP. Modellen innebär alltså att inkomstfördelningen över tiden vrids till den sparande klassens, dvs kapitalisternas, fördel. Processen antas fortsätta tills hela arbetskraftsöverskottet är absorberat. Då kommer lönerna att börja stiga och prisbildningen kommer att ske i enlighet med neoklassisk teori.

Lewis' modell har utsatts för kritik från många håll (se t ex kapitel 3 i Meier [1976]) och alternativa dualekonomimodeller har utvecklats (Fei och Ranis [1961] och Jorgenson [1961]). En stor debatt rasade i början av 60-talet om hans antagande att arbetskraftens marginalproduktivitet i jordbruket var noll eller nära noll (vilket var förklaringen till att den moderna sektorn kunde rekrytera folk till en låg, given lön). Många pekade t ex på att under högsäsong i jordbruket är all arbetskraft sysselsatt, och att permanent flytta bort denna skulle få negativa effekter på jordbruksproduktionen. Kritikerna hade rätt på denna punkt, men Lewis' modell faller inte med detta; huvudsaken är att den moderna sektorn kan rekrytera arbetskraft till en given lön. Antagandet att bara kapitalister sparar har också kritiserats, och även här har kritikerna rätt i viss mening. Det torde

dock vara så att kapitalisterna oftast sparar en *större andel* än de fattiga i den traditionella sektorn. Det finns alltså en viss kärna av realism i Lewis' antagande.

Vad Lewis var ute efter var att fånga en process där u-ländernas ekonomier gradvis kommersialiserades. Han menade att omflyttningen av arbetskraft från den traditionella till den moderna sektorn här var det centrala.

En del av Lewis' efterföljare, som t ex Harris och Todaro [1970], tolkade Lewis' modell i termer av migration från jordbruket på landsbygden till industrin i städerna. Deras modell beskriver urbaniseringens drivkrafter på ett intressant sätt, men jag menar att kommersialiseringen av landsbygden i stora delar av tredje världen följer ett något annorlunda mönster än vad Harris och Todaro föreställde sig. Åtminstone i länder som Kenya finns den stora majoriteten fortfarande kvar på smågårdarna. Småböndernas inkomster kommer dock i allt större grad från avsalu-produktion eller lönearbete. Denna förändring i inkomstmönstret har alltså kommit till stånd utan en stor omflyttning till städerna.

Man kan alltså hävda att utvecklingen på flera sätt har skilt sig från det mönster som Lewis och hans efterföljare drog upp. Detta är dock inte detsamma som att modellen i sig är felaktig. En teoris förutsägelser gäller naturligtvis bara under angivna förutsättningar.

Det tänkande som Lewis representerar har dock en viss skuld till att u-länderna har valt en utvecklingsstrategi där jordbruket försumrats. Lewis såg jordbruket som stagnerande och utan dynamik varför det gällde att investera i den moderna sektorn. Erfarenheterna visar dock att även jordbruket kan vara dynamiskt och utvecklas om förutsättningarna inte förstörs av en ekonomisk politik inriktad enbart på att utveckla industrin. Att försumma jordbruket på

det sätt som gjorts har ofta varit negativt både för tillväxten och inkomstfördelningen.

Strukturalister kontra neoklassiker

Lewis' dualekonomimodell är den insats i det tidigare skedet av utvecklings-ekonomins utveckling som sannolikt har betytt mest för utvecklingen av ämnet. Lewis fick ekonomerna att på allvar börja ta hänsyn till att u-länderna är *disintegrerade* ekonomier med stora skillnader mellan olika sektorer vad gäller produktivitet och funktionssätt. Det som har levt vidare hos i första hand de ekonomer som kan kallas strukturalister är antagandet att de marknadsimperfektioner och trögheter som finns i u-länderna är drag som kommer att bestå under en längre tid och som explicit bör beaktas i analyserna. Myrdal [1968] är en av de mest inflytelserika ekonomerna i denna grupp. Han argumenterar för en bred, institutionell ansats, där man explicit tar hänsyn till trögheter och motverkande krafter i hela det sociala systemet.

Det som främst har skiljt neoklassiker och strukturalister åt inom utvecklingsökonomi är kanske synen på ekonomiernas *flexibilitet*. Strukturalisterna har tenderat att se världen som mer rigid med hinder, flaskhalsar och trögheter. De har ofta betraktat utbud och efterfrågan som oelastiska och därmed ifrågasatt prismekanismens förmåga att åstadkomma kvantitetsförändringar. Strukturalisterna har därför i allmänhet varit mer positivt inställda till direkta interventioner än neoklassikerna.

Neoklassiskt inriktade utvecklings-ekonomer har haft en mer optimistisk syn på ekonomiernas flexibilitet. De menar att ekonomier nästan alltid uppvisar en hög grad av flexibilitet och att människor och företag verkligen anpassar sig till ändrade priser och möjligheter. Även neoklassiker menar att det kan ta tid, men de har en mer optimis-

tisk syn på anpassningshastigheten än strukturalisterna.

Den bild av neoklassiker och strukturalister som getts ovan är naturligtvis ytterst förenklad. Man kan se dem i deras renodlade former som två ändpunkter i ett spektrum, där de flesta utvecklingsekonomer befinner sig någonstans i mellanskiktet. Ingen är renodlad neoklassiker eller renodlad strukturalist. Jag tror att man idag kan ana en syntes av neoklassikernas metoder och prisbildningsanalys och en del av strukturalisternas konkreta insikter om de institutionella förhållandena i u-länderna. Det kan i detta sammanhang vara värt att peka på en tvärsnittsstudie av Agarwala [1983] gällande sambandet mellan snedvridningar i priser och tillväxt i u-länderna under 70-talet. Denna visar på ett klart negativt samband mellan snedvridna priser och tillväxttakt, och det verkar heller inte som om den politik som gett snedvridna priser lett till en jämnare inkomstfördelning.

Den marxistiska traditionen och beroendeskolan

Som visades i *figur 1* finns det också en marxistisk tradition inom utvecklingsforskningen. Inom den marxistiska traditionen har man primärt analyserat *imperialismen*, dvs relationer mellan rika och fattiga länder inom det kapitalistiska systemet. Man kan särskilja tre faser i utvecklingen av den marxistiska synen på u-länderna (Palma [1978]).

Den *första fasen* representerades av Marx och Engels. Marx såg imperialismen som en i viss mening progressiv kraft, eftersom den eliminerade förkapitalistiska strukturer och banade väg för ett mer utvecklat samhälle. I den *andra fasen* av den teoretiska utvecklingen, med Lenins som ett ledande namn, betonades att inneboende motsättningar inom kapitalismen ledde till kapitalexport från i-länderna och konkurrens om råvarorna i u-länderna. Le-

nin m fl betonade de svårigheter som är förknippade med en sen industrialisering och menade att utveckling bara var möjlig när kolonierna brutit banden med i-länderna. Det ledande namnet i den *tredje fasen* var Baran [1957]. Man har nu definitivt övergivit tanken på att kapitalismen skulle kunna vara en progressiv kraft. Beroendet kan ej brytas och därför är kapitalistisk utveckling i u-länderna blockerad. Man pekar på att även om kolonialismen upphört så existerar ett mera komplicerat efterkolonialt beroende, där det utländska kapitalet begränsar och snedvrider utvecklingen.

Ett genomgående tema i dessa olika analyser är att *centrum*, dvs i-länderna, gynnas på *periferins*, dvs u-ländernas bekostnad. Detta är också utgångspunkten i de analyser som vi här har betecknat som beroende-skolan. Närmast kan man väl se denna skola som en utveckling av Barans tankegångar.

Man skulle kortfattat kunna hävda att beroendeskolans huvudtes är att utveckling i de kapitalistiska i-länderna är förknippad med underutveckling i tredje världen (Leys [1977]). Det antas att det utländska kapitalets dominans leder till låg produktivitet i u-länderna och gör att länderna förblir beroende och externt orienterade, vilket i sin tur gör att lokala initiativ blockeras och autonom utveckling omöjliggörs. Systemets fortbestånd garanteras av att det finns klasser i periferin som har gemensamma intressen med den härskande klassen i centrum.

Kritiken mot denna ansats har varit stark under senare år (Blomström och Hettne [1981]). Den första typen av kritik har gällt det empiriska stödet för skolans huvudtes, nämligen att utveckling inom det kapitalistiska systemets ram är omöjlig. Erfarenheterna i de nya industriländerna visar att detta inte är riktigt. Det har snarare i dessa fall varit så att tillgången till världsmarknaden

har varit en förutsättning för utvecklingen. En annan typ av kritik har varit att teorins utsagor ofta ligger på en så hög abstraktionsnivå att det har varit omöjligt att vare sig bevisa eller förkasta dem. Det har inte varit möjligt att visa på något klart samband mellan de karakteristika på underutveckling som angetts och grad av utveckling. De försök till utveckling mot mindre beroende som har gjorts, typ Tanzania, har för övrigt knappast varit framgångsrika.

Den generella utvecklings-teorins kris

På grund av dessa nedslående erfarenheter har därför även beroendeteoretikerna under senare år blivit mer modesta. Man kan nog säga att det för närvarande inte finns någon skola som gör anspråk på att kunna presentera den *generella* utvecklingsteorin. Jag menar att vi inom utvecklingsekonomin ram för närvarande inte kan förklara t ex varför det är just länderna i Europa, Nordamerika och ytterligare några som är i-länder. Varför inte lika gärna Egypten, som för några tusen år sedan var mycket mer utvecklat än Europa? Vi har ingen generell modell för att förklara detta utan behöver här göra ekonomisk-historiska studier av enskilda fall. Så småningom kanske man via sådana studier kan finna något mönster, men jag kan inte se att vi för närvarande har gjort det.

Utvecklingsekonomin har också svårt att förklara varför t ex Syd-Korea och Kenya, som för tjugofem år sedan var ungefär lika fattiga, nu skiljer sig så kraftigt åt i inkomstnivå. Utifrån renodlat ekonomiska resonemang är det svårt att finna någon enkel förklaring. För att kunna förklara skillnaden i utveckling måste man kanske också inbegripa sociala och kulturella faktorer i analysen.

Även om utvecklingsekonomin inte

kan förklara dessa skillnader i utveckling på några decenniers sikt, så behöver detta inte innebära att den är oanvändbar. Om svaret på frågan varför Syd-Korea har distanserat Kenya är att Syd-Korea har annorlunda kultur och social struktur, så är detta något som utvecklats under årtusenden och något som sannolikt är i det närmaste opåverkligt. Från policy-synpunkt är en sådan insikt alltså inte speciellt användbar. En utvecklingsekonom får därför ta vissa förhållanden som givna och därefter för varje land försöka ange vad man bör göra, givet de förutsättningar man där har.

Utvecklingsekonomin tillstånd

Under 70-talet kunde man grovt särskilja tre grupper av utvecklingsekonomer, även om dessa lånade mycket från varandra. De var neoklassiker, strukturalister och beroendeteoretiker (Chenery, [1975]). På 80-talet ser vi tendenser till en viss integration av främst neoklassiska och strukturalistiska synsätt (och i viss mån även beroendeteoretiska ansatser). Som ett exempel på denna utveckling kan man nämna moderna analyser av små bondehushåll, där neoklassiska verktyg används för analys av partiellt kommersialiserade jordbruk (se Barnum och Squire [1979]).

Jag tror alltså att vi under 80-talet kan komma att få en något större enighet om hur man metodologiskt skall gå tillväga för att analysera utvecklingsproblem. Däremot tror jag inte att vi lyckas komma överens om en generell teori för utveckling eller om vilka faktorer som ytterst bestämmer utvecklingen. Vi kommer inte att få någon syntes i den bemärkelsen att vi når fram till den allmänna utvecklingsteorin. Erfarenheterna och förhållandena i olika länder är så olika att generaliseringar är omöjliga (åtminstone för närvarande). Det borde dock vara möjligt att komma

fram till vissa för u-ländernas utveckling gemensamma drag. Kanske är det åtminstone möjligt att finna att grupper av u-länder med speciella karakteristika utvecklas på ett likartat sätt.

Den helt övervägande delen av dagens utvecklingsforskning bedrivs inte på den generella nivå som de teorier som här diskuteras befinner sig, utan den ägnas åt mera konkreta delproblem. Bland de väsentligare områdena i de senaste decenniernas utvecklingsforskning, förutom dem som redan berörts, kan nämnas forskning kring utrikeshandel och handelspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och sysselsättningsproblem, jordbruks- och landsbygdsutveckling, utbildning, de multinationella företagen, inflationen, teknologisk utveckling, sparande och kapitalbildning, befolkningstillväxt, migration, inkomstfördelning och fattigdom samt industrialiseringsstrategier. Man kan nog med visst fog säga att den förändring i synen på utvecklingsproblemen som man kunnat iaktta under senare år till stor del beror på att man i de mer detaljerade studierna har funnit att en del av de generella modellerna varit dåligt förankrade i verkligheten.

Utvecklingsforskningens framtid

Det är svårt att formulera teoretiska modeller för utveckling, eftersom den är beroende av en rad faktorer av vilka många är svåra att kvantifiera. Därför måste en avvägning mellan *precision* och *bredd* göras. I utvecklingsforskningens första fas prioriterades ofta exakthet i snäv bemärkelse, medan man under 60- och 70-talen i ökad grad kom att lägga vikt vid bredden på precisionens bekostnad. Den process som kan iakttagas kan vara utveckling mot en form av syntes, en kompromiss mellan precision och bredd.² Vi försöker formulera modeller som uppfyller rimliga krav på konsistens och stringens samtidigt som

de förmår inkorporera u-ländernas specifika karakteristika i analysen. Jag menar att ett viktigt metodologiskt arbete inom utvecklingsforskningen idag är att utveckla teorier med hjälp av de redskap som vi redan har i verktyglådan.³ Förutom att detta torde vara det mest fruktbara sättet att utveckla utvecklingsekonomin, så kan utvecklingsekonomin därigenom också förhoppningsvis befrukta den allmänna nationalekonomiska teorin.

Referenser

- Agarwala, R., [1983], *Price Distortions and Growth in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper, no 575, Washington, D.C.
- Baran, P.A., [1957], *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, New York.
- Barnum, H.N., Squire, L., [1979], "An Econometric Application of the Theory of the Farm Household", *Journal of Development Economics*, vol. 6, mars.
- Bigsten, A., [1983], *Income Distribution and Development. Theory, Evidence and Policy*, Heinemann, London.
- Blitzer, C.R., Clark, P.B., och Taylor L., [1975], *Economywide Models and Development Planning*, Oxford University Press, London.
- Blomström, M., Hettne, B., [1981], *Beroende och underutveckling. Den latinamerikanska beroendeskolans bidrag till utvecklingsteorin*, Prisma, Stockholm.
- Chenery, H.C., [1975], "The Structuralist Approach to Development Theory", *American Economic Review*, vol. 65, maj.
- Chenery, H.C., [1983], "Interaction between Theory and Observation in Development", *World Development*, vol 11, oktober.
- deVylder, S., [1984], "Utvecklingsteorier och utvecklingsstrategier i går och i dag", i *Bistånd i kris*, Liber.
- Fei, J.C.H., Ranis, G., [1961], "The Theory of Economic Development", *American Economic Review*, vol. 51, september.
- Gillis, M., Perkins, D.A., Roemer, M., Snodgrass, D.R., [1983], *Economics of Development*, W.W. Norton, New York.
- Harris, J., och Todaro, M., [1970], "Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis", *American Economic Review*, vol. 60, mars.

² Se dock även diskussioner i Hirschman [1982], Chenery [1983], Lal [1983], Streeten [1983] och de Vylder [1984].

³ För diskussioner om tvärvetenskaplighet i utvecklingsekonomin, se Livingstone [1981] och Lundahl [1981].

- Hirschman, A.O., [1958], *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Hirschman, A.O., [1982], "The Rise and Decline of Development Economics", i *The Theory and Experience of Economic Development*, red. Gersovitz et al, Allen & Unwin, London.
- Jonung, L., (red.), [1983], *U-landsekonomi*, Liber, Malmö.
- Jorgenson, D.W., [1961], "The Development of a Dual Economy", *Economic Journal*, vol. 71, juni.
- Lal, D., [1983], *The Poverty of Development Economics*, The Institute of Economic Affairs, London.
- Lewis, W.A., [1954], "Economic Development with Unlimited Supply of Labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, maj.
- Leys, C., [1977], "Underdevelopment and Dependency: Critical Notes", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 7, no 1.
- Livingstone, I., [1981], "The Development of Development Economics", *ODI Review*, no 2.
- Little, I.M.D., [1982], *Economic Development. Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, New York.
- Little, I.M.D., och Mirrlees, J.A., [1974], *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Heinemann, London.
- Lundahl, M., [1981], "Teorins plats inom utvecklingsekonomin", *Ekonomisk Debatt*, vol. 9, nr 8.
- Lundahl, M., Södersten, B., [1979], *Utvecklingsökonomi*, 2:a upplagan, Aldus, Stockholm.
- Meier, G.M., (red.), [1976], *Leading Issues in Economic Development*, 3:e uppl., Oxford University Press, New York.
- Myrdal, G., [1968], *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Pantheon, New York.
- Nurkse, R., [1953], *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Basil Blackwell, Oxford.
- Palma, G., [1978], "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment", *World Development*, vol. 6, juli—augusti.
- Rosenstein Rodan, P., [1943], "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, juni—september.
- Rostow, W., [1960], *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Scitovsky, T., [1954], "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy*, vol. 51, april.
- Sen, A.K., [1960], *Choice of Techniques*, Basil Blackwell, Oxford.
- Streeter, P., [1983], "Development Dichotomies", *World Development*, vol. 11, oktober.
- Taylor, L., [1979], *Macro Models for Developing Countries*, McGraw-Hill, New York.
- Todaro, M.P., [1981], *Economic Development in the Third World*, 2:a uppl. Longman, London.
- United Nations International Development Organization [1972], *Guidelines for Project Evaluation*, United Nations, New York.
- Yotopoulos, P.A., och Nugent, J.B., [1976], *Economics of Development: Empirical Investigations*, Harper & Row, New York.

Imperialismen, Tredje Världen och historiens list*

Den Tredje Världen kan inte längre ses som en oupplöslig och helt underordnad del av Första Världens imperialistiska system. Där pågår nu med full kraft en kapitalistisk industriell revolution. Och denna nya kapitalism börjar framstå som ett hot mot den gamla, som satte krafterna i rörelse.

I inledningen till sina föreläsningar över historiens filosofi införde Georg Wilhelm Friedrich Hegel en lärosats, som inte mött större förståelse hos andra filosofer men som historiker ofta haft anledning att begrunda. Han kallade den "förnuftets list". Med det menade han, att det faktiska resultatet av människornas strävanden i historien nästan alltid blir något helt annat än det avsedda, ofta det direkt motsatta. Medan historiens aktörer lidelsefullt engagerar sig i spelet av sina särskilda roller, avslöjas dramats intrig för dem först när spelet är slut. Dramats intrig kallade Hegel "den allmänna idén" och den höll sig oskadd och oangripen i bakgrunden och lät intressena och lidelserna verka för sig. Man kan förstå, att filosoferna haft svårt att acceptera denna syn, för den innebär ju att de som gör historien, människorna, hela tiden är duperade.

Men det var inte svårt för Hegel att deducera sin princip ur den verkliga historien. Kristendomens historia i romarriket börjar med att kejsar Tiberius' prokurator i Judéen låter avrätta den galiléiske upprorsmakaren. Men efter århundraden av förföljelser slutar den med att kejsar Konstantin upphöjer kristen-

domen till statsreligion. Det romerska imperiets historia är historien om månghundraåriga försök att lägga under sig den germanska civilisationen. Den slutar med att germanerna sätter sig i besittning av Rom – varefter Rom för första gången lyckas romanisera *germanerna*. I sin egen tid kunde Hegel följa hur de napoleonska arméerna segerrikt spred den franska revolutionens budskap över Europa. Men han fick också uppleva hur Napoleon Bonapartes revolutionära mission gav upphov till restaurationstidens och Wienkongressens kontrarevolutionära herravälde under 1800-talets första hälft.

Och verkar inte samma list också i vår egen tid? Den lilla, dödsföraktande skara, som i oktober 1917 störtade den ryska tsarismen, skulle, om den kunde återkallas till livet, inte tro oss om vi förklarade för dem, att deras kamp och lidanden så småningom gav upphov till ett nytt – och mer flyktsäkert – folkens fängelse – om än på en högre civilisationsnivå. Hitlers högsta mål var att utro-

* Installationsföreläsning vid Uppsala universitet den 14 april 1978.

ta bolsjevismen och upprätta ett nazistiskt tusenårsrike. Hans tusenårsrike varade i 13 år och ingen har mer verkamt än Adolf Hitler bidragit till socialismens utbredning. 1959 störtade Fidel Castro och hans guerilleros Fulgencio Batistas korruperade legoknektregim på Kuba. 20 år senare finner vi samma revolutionärer engagerade som legoknektar av den etiopiska regimen i kampen mot befrielse rörelsen i Eritrea.

Man må säga att Hegel var en metafysiker. Men han var inget pundhuvud. Det han kallade "förnuftets list" och som jag skulle vilja kalla "historiens list" är kanske en *obehaglig* realitet. Men det är nog en *realitet* [Hegel 1961, s 78].

''Utveckling av underutvecklingen''

Principen om "historiens list" innebär naturligtvis, att även den som försöker avslöja listen, innan intrigen är fullbordad, löper risk att duperas och i den slutgiltiga analysen säkerligen också *blir* duperad. Trots det ska jag försöka visa hur denna princip verkat på ett viktigt område av världsekonomens historiska utveckling, nämligen i förhållandet mellan den kapitalistiska imperialismen, Första Världen, och dess offer, den f.d koloniala världen, den Tredje Världen, och vilka resultat den historiska listen i det fallet kan förväntas leda till.

Vid mitten av 1950-talet och början av 60-talet utvecklades en uppfattning om Tredje Världens läge och utvecklingsmöjligheter, teorin om "utveckling av underutvecklingen", som kanske främst företrätts av ekonomerna Andrew Gunder Frank och Samir Amin, som fått stor anslutning och som numera nästan är officiell teori i vissa internationella hjälporgan. Till och med Världsbankens Robert McNamara tycks hysa en viss, om än behärskad sympati för den.

Enligt den kännetecknas den ekono-

miska strukturen i Tredje Världen *inte* främst av *brist* på utveckling, *inte* av *out*-*veckling* utan av *underutveckling*. Tredje Världen utgör en oupplöslig del av Första Världens imperialistiska system och är totalt underordnad detta. Första Världen är utvecklad, centrum, dominerande. Tredje Världen är underutvecklad, periferi, beroende. Tredje Världens länder saknar en egen, självständig ekonomisk struktur och dynamik. Det som sker i Tredje Världen är uteslutande underordnade reflexer av processer i Första Världen. Den kapitalistiska utvecklingen i Första Världen producerar *inte* utveckling utan underutveckling i Tredje Världen. Huvudmekanismerna är därvid *dels* de privata kapital, som monopolföretagen i Första Världen investerar i Tredje Världen och *dels* det för den Tredje Världen oupphörligt ogynnsammare, ojämna utbytet mellan Tredje Världens råvaror och Första Världens industrivaror. Första Världens kapital placeras främst i råvaruproducerande enklaver – oljeutvinning, gruvdrift, plantager – för att försörja Första Världens utvecklade ekonomier. Vinsterna i råvaruproduktionen plöjs *inte* ned i Tredje Världen utan överförs till moderföretagen i Första Världen. En viss, men mycket begränsad industrialisering sker. Men antingen försörjer tillverkningsindustrin endast överklassernas begränsade behov eller också sysslar den med att montera importerade komponenter, som därefter skeppas ut igen till Första Världens köpkraftiga marknader. Den teknologi, som dessa utländska storföretag utnyttjar, är för dyr eller olämplig att användas av inhemska kapitalister.

Enligt denna teori lider Tredje Världens länder *inte* av för *lite* kapitalistisk utveckling utan av för *mycket*. Därför kan *endast* en *socialistisk* revolution leda utvecklingen framåt. I nödfall måste denna revolution genomföras utifrån å la

Che Guevaras och Regis Debrays recept: av en elit som likt ett revolutionärt biståndsorgan tvångsförlöser Tredje Världen [Leys 1977, s 92].

Poängen är nu inte att denna teori är helt fel. Tvärtom återspeglar den mycket viktiga delar av verkligheten både i Tredje Världen och i förhållandet mellan Tredje Världen och Första Världen. Men samtidigt visar en rad fakta att något är galet. *Just vid den tid då teorin spreds och omfattades som mest – och den tiden är ännu inte förbi – inleddes faktiskt den industriella revolutionen i Tredje Världen*, [Cukor 1974, s 176]. Den gamla dagen gick snabbt mot sitt slut. Men Minervas ugglor satt självbelåtet förankrad på sin gren i tron att allt var och skulle förbli som det hade varit.

Tredje världens industriella revolution

Alla vet, att den stagnerande jordbruksproduktionen är u-ländernas huvudproblem. Men det innebär inte, att allt stått stilla. Även om jordbruksproduktionen *per person* inte stigit mycket, så har *den totala* jordbruksproduktionen ökat med 30–40 procent per decennium sedan andra världskrigets slut. Och vad som är viktigt att komma ihåg: jordbruksproduktionen i Tredje Världen växer uppskattningsvis dubbelt så snabbt som den gjorde under industrialiseringsperioden i Första Världens flesta länder.

Men det är *industriellt*, som en revolution inträffat och den kommer på sikt att få utslagsgivande betydelse också för jordbruket. Mellan åren 1938 och 1950 ökade *tillverkningsindustrins* volym med 3,5 procent per år. Mellan 1950 och 1970 har den ökat med nära 7 procent per år, dvs tillväxttakten har nästan fördubblats. Faktiskt är den industriella tillväxttakten mycket högre i Tredje Världen än här. Räknat per person är den också högre än vad de nu utvecklade länderna upp-

nådde under 1700- och 1800-talen [Baïroch 1975, s 15].

Man ska nu lägga märke till, att denna industriella revolution *inte* främst avser lättindustri som textil- och livsmedelsindustri utan *tung* industri: stål- och verkstadsindustri, kemisk industri, pappers- och träindustri, dvs industrier med stora spridningseffekter [Cukor 1974, s 152]. Faktiskt har utvecklingen gått så långt, att industrin numera svarar för ett större bidrag till produktionstillväxten än jordbruket. Enligt en undersökning av FN:s industriella utvecklingsorgan, UNIDO, är det också främst den inhemska efterfrågan *inom* Tredje Världens länder, som driver fram expansionen. Det finns nu ett anseeligt antal länder i Tredje Världen, som producerar järn och stål, fartyg, petrokemiska produkter, lastbilar, flygplan, maskinverktyg, elektrisk utrustning m m [Warren 1973, s 15].

Precis som fallet var i flertalet länder här i Första Världen har denna industrialisering försiggått i *två* stadier. Först kom ett importsubstituerande stadium, där en inhemsk industriell bas upprättades bakom höga tullmurar. Från 1960-talet har Tredje Världens länder därefter

”Bruttonationalprodukten har därför vuxit snabbt och betydligt snabbare än i de utvecklade länderna.”

i ökad utsträckning gått över till exportinriktad industrialisering. Tillverkningsindustrins export har stigit dubbelt så snabbt som den totala exporten och var redan i slutet av 1960-talet värdemässigt lika stor som råvaruexporten [Warren 1973, s 35]. För några år sedan talades det om att det stod en 6–7 Japan och väntade bakom hörnet. I dag har de kommit fram bakom hörnet och utsätter både Japans, Västeuropas och USA:s exportindustrier för en mördande kon-

kurrens på världsmarknaden, både inom lätt och inom viss tung industri. Det finns nu ett 30-tal länder i Tredje Världen som är betydande exportörer av industriprodukter. Och fast man inte skulle tro det, är det så, att exporten av industriprodukter från Tredje Världen till Första Världen växer snabbare än exporten av industriprodukter i motsatt riktning [Helleiner 1976, s 95].

Andra indikatorer visar samma bild. Kapitalbildningens andel av nationalprodukten, som naturligtvis är avgörande för tillväxtförmågan, har stigit från drygt 10 procent omkring 1950 till uppemot 20 procent omkring 1970. [Bairoch 1975, s 174]. På importsidan märks en kraftig ökning av kapitalvaruimporten. Bruttonationalprodukten har därför vuxit snabbt och betydligt snabbare än i de utvecklade länderna. Trots den enorma takten i befolkningstillväxten har även produktionen per person stigit, i ett 20-tal länder med mer än 4 procent men vanligen med mellan 2 och 3 procent per år. Faktiskt rör det sig om en *acceleration* av produktionstillväxten i Tredje Världen från 1900-talets början. Efter 1950 har tillväxttakten varit mer än dubbelt så hög som *före* [Bairoch 1975, s 184].

Naturligtvis har de utländska företagens investeringar haft och har alltjämt en stor betydelse för den utveckling som skett. Men man får av det inte lockas att tro, att den utländska finansieringen *kvantitativt dominerar* kapitalbildningen i Tredje Världen. Såvitt man kan bedöma finansieras även större delen av de utländska företagens investeringar lokalt. Den utländska finansieringen har under de senaste 25 åren svarat för uppskattningsvis ca 15 procent, dvs 1/7 av bruttokapitalbildningen. Då har vi ändå inte räknat ifrån utflödet av vinster, räntor, royalties etc. Bidraget till nettoinvesteringarna har uppskattats till endast 8 procent [Warren 1973, s 17].

Men försämras inte u-ländernas bytesvillkor, deras terms- of- trade, oupphörligt? Så är inte riktigt fallet. Enligt en vida spridd uppfattning har bytesvillkoren försämrats oupphörligt från slutet av 1800-talet. Men den ståndpunkten grundas på både räkne- och tankefel. U-ländernas försämrade terms- of- trade är *framför allt*, om än inte uteslutande, en 50-talsföreteelse. Den växande exporten av industriprodukter och tillkomsten av en rad producentkarteller har bidragit till att stabilisera situationen [Bairoch 1975, s 110].

Men hur är det då med de växande utlandsskulder? De utgör ett problem *för flera men inte för de flesta*, tex inte för flertalet afrikanska länder. Och bland de länder som har den största skuldbördan finns flera snabbväxare. För övrigt är det kanske inte så dumt att öka sin skuld i en tid då penningvärdet halveras vart 7:e år – naturligtvis under förutsättning att man använder det upplånade kapitalet till att öka produktionskapaciteten [Sauvant och Hasenpflug 1977, s 245].

Även socialt har det skett en höjning av nivån. Malarian är praktiskt taget utrotad. Medan upp mot 20 000 människor dog av pest för 25 år sedan kan dödsfallen i dag räknas i tvåsiffriga tal. Koleran, som också för 25 år sedan skördade mer än en halv miljon dödsoffer, drabbar numera något tusental. Det samma gäller smittkopornas härjningar [MacBean och Balasubramanyam 1976, s 39].

Analfabetismen har reducerats överlag i Tredje Världen, från ca 80 procent i början av 1900-talet till ungefär 50 procent för närvarande. Antalet elever i grundskolor har under samma tid ökat från 7 miljoner till 202 miljoner, varav större delen sedan 1950. De senaste 25 åren har antalet gymnasieelever stigit från mindre än 8 miljoner till upp mot 50 miljoner och antalet högskolestuderande

från knappt 1 miljon till drygt 5 miljoner. Jag bör kanske tillägga, att de uppgifter jag anförnt inte inkluderar Kina [Bairoch 1975, s 135].

Jag är medveten om att det kan resas invändningar mot och anges undantag från den bild jag tecknat. Men att utvecklingen i Tredje Världen enbart eller ens huvudsakligen skulle röra sig om en utveckling av underutvecklingen är helt enkelt inte sant. Utsugningen och förtrycket av massorna är förfärande. Arbetslösheten är stor och ökande, och kommer, till följd av de senaste årtiondenas snabba befolkningstillväxt, att öka än mer. Förslumningen av de växande städerna tilltar. Klyftorna mellan rika och fattiga blir större. Allt detta är sant. *Men detta är, precis som det en gång var i vår del av världen, andra sidan av en pågående, ofantlig omvälvning av produktivkrafterna, av en ekonomisk revolution: den kapitalistiska industrialiseringen.*

Imperialismens roll

Jag vill nu hävda, att denna ekonomiska revolution i den fd koloniala världen direkt och indirekt är det icke-avsedda resultatet av imperialismen och dess verkningar.

”... att utvecklingen i Tredje Världen enbart eller ens huvudsakligen skulle röra sig om en utveckling av underutvecklingen är helt enkelt inte sant.”

Till en början är det då klart, att trots att imperialismen, som Frank och andra riktigt framhåvt, i vissa avseenden befäst underutvecklingen i Tredje Världen, så har den *samtidigt* bidragit till att bryta upp traditionella, statiska samhällen och till att bana väg för industriella. Redan Marx påpekade detta, tex när han

för 125 år sedan, i uppsatsen om de framtida resultaten av det brittiska herraväldet i Indien, skrev, att engelsmännen faktiskt enade Indien politiskt, skapade en modern armé, införde en modern press, byggde järnvägar och med hjälp av ångfartygen och telegrafan länkade samman Indien med den kapitalistiska världsmarknaden [Marx och Engels, inget tryckår, s 76]. Eller när Lenin i sin bok om imperialismen framhävde: ”Kapitalexporten påverkar och påskyndar kraftigt utvecklingen av kapitalismen i de länder till vilka kapitalet exporteras” [Kay 1975, s 12].

Tredje Världens industrialisering tog ett större steg framåt, när de imperialistiska stormakterna i Första Världen drabbade samman med varandra i de två världskrigen i syfte att vidga herraväldet i bla Tredje Världen på varandras bekostnad. Världskrigen ledde till att konkurrensen från Första Världens ledande industristater bortföll, samtidigt som dessas behov av livsmedel och råvaror stegrades, vilket länder i Tredje Världen utnyttjade. På samma sätt gav också 30-talskrisen och depressionen utrymme för en förberedande industrialisering i Tredje Världen [Cukor 1974, s 145].

Men de stora förändringarna kommer först efter andra världskriget. Västvärlden har de senaste 25 åren genomgått en långdragen – och nu tydligen avslutad – högkonjunktur, som är helt exceptionell i kapitalismens historia under de senaste 150 åren [Bairoch 1976, s 310]. Den har påskyndat utvecklingen i Tredje Världen på två sätt. För det första har den stimulerat råvaruexporten därifrån, trots att råvaruförbrukning per producerad enhet färdigvara i Första Världen sjunkit. För det andra har det skett en utflyttning av färdigvaruproduktion från Första till Tredje Världen. Medan världsproduktionen de senaste 20 åren stigit med ca 4 procent per år, så har de multinationella företagens utländska dotterföretag ökat

sin produktion med 10 procent per år [McFarlane 1977, s 453]. Denna utflyttning accelererade från slutet av 1960-talet, då räntabiliteten på investerat kapital i Europa och USA började sjunka på grund av den överkapacitet som högkonjunkturen skapat. I Tredje Världen har de multinationella gynnats av en oslagbar kombination: världsländernas låga löner och sin egen avancerade teknologi och dessutom lättbearbetade råvaror [Morley och Smith 1977, s 239]. Denna utveckling har påskyndats av den allt mer markerade rivaliteten mellan USA, Japan och EG-länderna.

Politisk självständighet

Detta resultat av den ekonomiska utvecklingen i Första Världen skulle emellertid inte ha verkat så starkt till Tredje Världens fördel, om inte de f.d koloniala länderna efter andra världskriget tillkämpat sig *politisk* självständighet, en faktor som teorin om utvecklingen av underutvecklingen nästan helt försummat att ta hänsyn till. Kampen för nationell självständighet liksom resultaten därav är naturligtvis en frukt just av imperialismen. Mellan 1945 och 1960 gjorde sig 60 f.d kolonier politiskt självständiga och mellan 1960 och 1975 ytterligare 20. Det är den största revolution mänskligheten upplevt i modern tid och den har för en gångs skull omfattat en *majoritet* av mänskligheten. Hur betydelsefull politisk självständighet är för framgångsrik ekonomisk utveckling är kanske Japan det viktigaste exemplet på – det enda land i Bortre Asien, som lyckades bevara sin självständighet när imperialismen grundlades under 1800-talet [Gustafsson 1963, s 30]. Om ett land är politiskt självständigt, *behöver inte* ens en massiv utländsk ekonomisk dominans betyda underutveckling, vilket Kanada och dess förhållande till USA bevisar.

Den nyvunna politiska självständighe-

ten i Tredje Världen har nu utlöst enorma krav och förväntningar på utveckling, som inte ens reaktionära regimer kunnat ignorera. Ja, kombinationen ekonomisk nationalism, politisk reaktion och samarbete med imperialistiska stater har rentav visat sig mycket gynnsamma för snabb kapitalistisk utveckling, tex i Iran och Brasilien.

Den politiska självständigheten i Tredje Världens länder har för det första medfört framväxten av en ny, inhemsk överklass bestående av politiska ledare, militärer, storjordägare och företagare, inriktad på snabb kapitalistisk utveckling. Om denna nya klass skriver Francis Stewart apropå Kenya:

”Medan det finns många viktiga skillnader inom eliten – i fråga om inkomster, stamtillhörighet och makt – delar den en enkel men viktig egenskap: de som tillhör den har alla vunnit på strategin efter självständigheten och de har sannolikt ännu mer att vinna” [Damachi, Routh och Taha 1976, s 85].

Man skulle kanske, som Peter Evans med hänсыftning på Brasilien nyligen hävdad, kunna kalla denna nya klass en *statsbourgeoisie*, *burguesia de estado* [Evans 1977, s 63]. I varje fall är *det* den ledande kraft, som i motsättning till och i samarbete med Första Världens länder och under trycket underifrån, drivit fram den industriella revolutionen i Tredje Världen. Den har upprättat centralbanker, tillämpat handels- och valuta-kontroll och infört skattesystem i syfte att stimulera den ekonomiska tillväxten. Industrialiseringsprogram med koncentration på tung industri och med starkt statligt inslag har genomförts. Statens andel i investeringarna är generellt högre i Tredje Världen än här och i vissa länder, som Egypten, Indien och Brasilien, är den helt avgörande [MacBean, Balasubramanyam 1976, s 85]. Precis som staten var en avgörande ekonomisk kraft i tex Japans och Tysklands industrialisering, så är den det på nytt i dag i Tredje Världens industrialisering.

De multinationella företagen

Men de nya staterna har också förmått avtvinga de utländska företagen betydande eftergifter. Ty när de utländska företagen väl etablerat sig med stora investeringar har deras förhandlingsposition gentemot de nya staternas regeringar försämrats – så mycket mer som konkurrensen mellan amerikanska, europeiska och japanska företag ökat. Den allmänna tendensen är, att de utländska företagen får en sjunkande andel av över-skottet och tvingas köpa i värdlandet en växande andel av de produkter, som de sätter in i produktionen. De oljeproducerande länderna ökade sin andel av vinsterna på råoljeproduktionen från 10–15 procent på 1920-talet till omkring 90 procent redan i slutet av 1960-talet. Inom råvarusektorn som helhet torde finnas ca 2/3 av exportvärdet stanna i värdländerna, varvid hälften eller mer av intäkterna går till staten [Warren 1973, s 17 f]. Det har blivit allt vanligare att Tredje Världens länder inte bara sätter gränser för utförseln av vinster och kapital, beskattar dem hårdare, kräver lokalt deltagande i arbetsstyrka och företagsledning och styr investeringarna till särskilda sektorer utan också att de mer och mer går in i joint ventures med utländska företag [Sauvant och Hasenpflug 1977, s 356]. Det framgår sålunda av en undersökning av 187 USA-baserade multinationella företag inom tillverkningsindustrin med dotterföretag i Tredje Världen, att antalet *helägda* dotterföretag sjönk från drygt 60 procent 1946 till drygt 40 procent 1967, medan antalet *minoritetsägda* företag steg från drygt 10 till nära 20 procent [Warren 1973, s 27].

Situationen kan då bli så som representanter för ett par stora multinationella företag inom den petrokemiska branschen i Brasilien uttryckte det:

”Det är som att göra affärer med ryssarna. Man måste spela enligt deras regler.” ”Vi skulle vilja sköta affärerna själva och vi behöver varken

pengar eller teknologin. Men vi tror dom har en poäng. Det är bättre att dela med det lokala kapitalet och låta staten samordna det hela än att förlora alltihop längre fram” [Evans 1977, s 56].

Många har nämligen förlorat alltihop. Medan antalet nationaliseringar i Tredje Världen före 1945 nästan kan räknas på ena handens fingrar, nationaliserades

”Mot den åldrande kapitalismen i Första Världen reser sig, inte som man kunde ha trott för 20 år sedan, en socialistisk värld utan en ny, expansiv och aggressiv kapitalism. . .”

mellan 1960 och 1975 inte mindre än 875 företag, dvs drygt 60 årligen [Sauvant och Hasenpflug 1977, s 426]. OPEC-ländernas oljeembargo utlöste en våg av nationaliseringar. Därigenom har både den ekonomiska självständigheten, förhandlingsstyrkan och förmågan till egen utveckling ökat betydligt.

Det är först mot denna bakgrund som OPEC-ländernas oljeembargo 1973, det framgångsrika Lomé-avtalet med EG 1975, tillkomsten av en rad råvarukarteller liksom hela offensiven för en ny ekonomisk världsordning blir begripliga. De är inte uttryck för desperation och svaghet utan för växande styrka [Fairchild 1977, s 14]. Maktförhållandet mellan Första och Tredje Världen håller på att kastas om. *För första gången i historien håller kapitalismen på att erövra större delen av världen, nämligen den Tredje, och denna nya kapitalism visar nu tänderna mot den gamla kapitalismen i den Första Världen, den kraft som en gång frambesvurit den.*

Framtiden

Det är inte en ekonom-historikers uppgift att försöka spå om framtiden. Men det är givet att den industriella revolutionen i Tredje Världen kommer att få

konsekvenser för oss. Åtskilligt tyder på att den gamla kapitalismen nu gått in i en period av mer svag tillväxt eller stagnation, beroende på att de impulser som skapade den nu avslutade, exceptionella högkonjunkturen – återuppbyggnadsbehoven efter andra världskriget, den teknologiska revolutionen (med elektroniken, automationen, datoriseringen, plasterna och de syntetiska materialen), marknadsintegrationen och 60-talets rationaliseringskonjunktur – ebbat ut. Bote-medlen söks i en allt mer förstärkt men också mer förstelnad statskapitalism präglad av bidrags- i stället för marknadsstyrning, socialisering av investeringarna och en oupphörligt växande ofentlig sektor. Den privata produktionssektorn är fortfarande effektiv. Men samhället tar mer och mer över initiativet och vi kan knappast långsiktigt som tidigare exportera oss fram i världen. Mot den åldrande kapitalismen i Första Världen reser sig, inte som man kunde ha trott för 20 år sedan, en socialistisk värld, utan en ny, expansiv och aggressiv kapitalism, som med hjälp av lättillgängliga råvarutillgångar, löner som är 50 eller till och med 80 procent lägre än våra och en modern, snabbt anskaffad teknologi erövrar marknadsandelar.

Vi kan inte svara med lönesänkningar för den tiden är förbi. Att i längden devalvera sig fram går naturligtvis inte heller. Återstår kanske att specialisera produktionen på att sälja avancerad teknologi och företagsexpertis på servicekontrakt till Tredje Världen. Eller att bryta en hundraårig, växande internationaliseringstendens och skärma av våra ekonomier från den växande konkurrensen genom en omläggning av produktionsstrukturen. En sådan omläggning skulle emellertid bli så genomgripande, att den förmodligen kommer att kräva ett annat samhällssystem än det nuvarande.

Vilketdera alternativ som kommer att realiseras kan ingen uttala sig om. Kan-

ske ingetdera. Historiens list kommer säkerligen att verka på nytt. Och det blir på ett sätt som endast Georg Wilhelm Friedrich Hegel i sin himmel kan förutse.

Referenser

- Ansprenger, F., [1966], *Auflösung der Kolonialreiche*, München
- Bairoch, P., [1975] *The Economic Development of the Third World Since 1900*, London
- [1976], "Europe's Gross National Product: 1800–1975", *The Journal of European Economic History*, vol. 5, no. 2, Fall
- Carnoy, M., [1972] *Industrialization in a Latin American Common Market*, Washington
- Cipolla, C. M., [1970] *European Culture and Overseas Expansion*, Harmondsworth
- Cukor, G., [1974] *Strategies of Industrialisation in the Developing Countries*, London
- Damachi, U. G., Routh, G., Taha, A.-R.E.A., [1976] (editors), *Development Paths in Africa and China*, London
- Evans, P., [1977], "Multinationals, State-Owned Corporations and the Transformation of Imperialism: A Brazilian Case Study", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26: 1, okt
- Ewing, A. F., [1968] *Industry in Africa*, London
- Faber, M. O., Potter, J. G., [1971] "Toward Economic Independence", *Papers on the Nationalization of the Copper Industry in Zambia*, Cambridge
- Fairchild, L. G., [1977], "Performance and Technology of U. S. and National Firms in Mexico", *The Journal of Development Studies*, vol. 14, no. 1, oct
- Fieldhouse, D. K., [1965], *Die Kolonialreiche seit dem 18. Jahrhundert*, Frankfurt/M
- Gustafsson, B., [1963], *Från kolonialism till socialism*, Stockholm
- [1971], "Ekonomisk tillväxtteori och ekonomisk historia", *Ur ekonomisk-historisk synvinkel*, Uppsala
- Hassan, M. F., [1975], *Economic Growth and Employment Problems in Venezuela*, New York
- Hegel, G. W. F., [1961], *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Stuttgart
- Helleiner, G. K., [1976] (editor), *A World Divided. The Less Developed Countries in the International Economy*, London
- Hunter, J. M., Fowley, J. W., [1975], *Economic Problems of Latin America*, Boston
- ILO [1976], *Growth, Employment and Equity. A Comprehensive Strategy for the Sudan*
- Josefsson, M., [1973] "Den internationella arbetsfördelningen. En jämförelse mellan förändringar inom stålindustri och textilindustri, i Handelsstålindustrin inför 1980-talet", *SOU 1977: 16*.
- Kay, G., [1975], *Development and Underdevelopment. A Marxist Analysis*, London
- Klaassen, L. H., [1968] *Methods of Selecting Industries for Depressed Areas*, OECD, Paris

- Kojima, K., [1977], *Japan and a New World Economic Order*, London
- Leontief, W. et al., [1977], *The Future of the World Economy*, UN, New York
- Leys, C., [1977], "Underdevelopment and Dependency: Critical Notes", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 7, no. 1
- MacBean, A. I., Balasubramanyam, V. N., [1976] *Meeting the Third World Challenge*, London
- McFarlane, B., [1977], "Imperialism in the 1980'ies", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 7, no. 4
- Marx, K., Engels, F., [Inget tryckår], *On Colonialism*, Moskva
- Mellor, J. W., [1976], *The New Economics of Growth*, New York
- Melotti, U., [1977], *Marx and the Third World*, London
- Morley, S., Smith, G. W., [1977], "The Choice of Technology: Multinational Firms in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25, no. 1, jan
- New Directions and New Structures for Trade and Development*, UN, New York 1977
- Radetzki, M., [1976], *En ny ekonomisk världsordning*, Lund
- Ranis, G., [1972], (editor), *The Gap Between Rich and Poor Countries*, London
- Sauvant, K. P., Hasenpflug, H., [1977], *The New International Economic Order. Confrontation or Cooperation Between North and South*, Frankfurt/M
- Singer, H., Ansare, J., [1977], *Rich and Poor Countries*, London
- Singh, J. S., [1977], *A New International Economic Order*, New York
- Towards a New World Economy*, Rotterdam 1972
- Urguichi, W. L., Thorp, R., [1973], *Latin America in the International Economy*, London
- Warren, B., [1973], "Imperialism and Capitalist Industrialization", *New Left Review*, no. 81, sept.-okt
- Vasena, A. K., Pazos, J., [1973], *Latin America. A Broader World Role*, London
- Who Controls Industry in Kenya? *Report of Working Party*, Nairobi
- Zink, D. W., [1973], *The Political Risks for Multinational Enterprise in Developing Countries*, New York

U-ländernas jordbrukspolitik*

Planering och kontroll av u-ländernas jordbruk måste bytas ut mot en politik som bygger på marknadens signaler, menar Mats Lundahl i denna artikel. Han diskuterar jordbrukets olika uppgifter i den ekonomiska utvecklingen och tar också upp viktiga ekonomisk-politiska orsaker till varför en av uppgifterna ofta prioriteras och vilka följer detta får.

Det hävdas ofta att vägen till ekonomisk utveckling går via en satsning på industrin. Jordbruket, å andra sidan, betraktas som en efterbliven sektor som håller resan av ekonomin tillbaka. För att man skall kunna bryta sig loss ur underutvecklingens grepp är det med detta synsätt nödvändigt att koncentrera resurserna på en strukturell omvandling av ekonomin. Industrisektorns storlek måste öka, såväl i absoluta termer som i förhållande till jordbruket.

Erfarenheterna pekar på att högre per capitainkomster går hand i hand med ökad industrialisering. En rad studier med början i Colin Clarks [1940] klassiska *The Conditions of Economic Progress* visar att jordbruksproduktionens relativa betydelse tenderar att minska efterhand som nationalinkomsten ökar, medan industriproduktionens betydelse ökar.¹ Beräkningar grundade på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer leder till liknande slutsatser.

Att industrins relativa betydelse har en tendens att öka under utvecklingens gång är emellertid inte liktydigt med att jordbruket inte har någon roll att spela i utvecklingsprocessen. Det är knappast möjligt att konstruera ett giltigt argument för

en ensidig koncentration på industrisektorn. Åtminstone på längre sikt måste balansen uppnås mellan industri och jordbruk om inte utvecklingen skall stanna av i förtid (Lundahl [1986]). (Vi skall återkomma till detta i diskussionen nedan.)

Svaret på frågan om jordbruket eller industrin är den "viktigaste" sektorn i utvecklingen är inte givet. Frågan är snarast felställd. Det gäller att balansera två inbördes beroende sektorer. Balans krävs beträffande bl a 1) statliga investeringar eller stöd till investeringar, 2) offentligt stöd till forsknings- och utbildningsprogram och 3) beskattning av olika sektorer. En balanserad utvecklingspolitik kräver i sin tur kunskap om vilka bidrag jordbrukssektorn kan lämna till utvecklingen. De flesta studier i ämnet kretsar kring följande sex uppgifter (Johnston och Mellor [1961], Mellor [1966, 1976], Myint [1975] och Johnston och Kilby [1975]):

* Artikeln bygger på ett föredrag hållet vid UNDP/Swedish Government Seminar on Development Issues and Development Cooperation, Stockholm, 22 september – 3 oktober, 1986.

¹ Jfr också Kuznets' [1957] viktiga studie. Chenery och Taylor [1968] och Chenery och Syrquin [1975], erbjuder ett mer disaggregerat synsätt.

1) producera livsmedel, 2) tillhandahålla arbetskraft för andra sektorer, 3) generera kontantinkomster till landsbygdsbefolkningen, 4) producera råvaror till andra sektorer, 5) tjäna in utländsk valuta, 6) bidra till kapitalbildningen.

I denna artikel skall vi först kortfattat gå igenom dessa sex uppgifter. Huvuddelen av artikeln kommer därefter att ägnas åt en diskussion av hur u-ländernas ekonomiska politik ofta får en inriktning som tämligen ensidigt prioriterar en av uppgifterna – kapitalbildningen – och vilka negativa följder en sådan politik får för jordbrukssektorn.

Livsmedel

Vid givna priser kan tillväxten i efterfrågan på livsmedel uttryckas som summan av två termer: befolkningstillväxten och den efterfrågeökning som härrör från tillväxten i per capitainkomsten. Enligt Världsbankens statistik för perioden 1973-84 växte befolkningen med 2 procent per år i låginkomstländerna och med 2,4 procent i medelinkomstländerna.² Även om per capitainkomsterna inte växer över huvud taget kommer alltså efterfrågan på livsmedel att växa med mer än 2 procent per år. Med en inkomstelasticitet för livsmedel runt 0,7 i låginkomstländerna och runt 0,4-0,5 i medelinkomstländerna, kommer med en inkomsttillväxt på 2,8 respektive 3,1 procent per år (genomsnittet för 1965-84) efterfrågan på livsmedel att öka med nästan 4 procent per år i det genomsnittliga u-landet (World Bank [1986], s 228, 180).

Misslyckas jordbruket med att tillfredsställa den ökade efterfrågan på livsmedel uppstår problem. Det är troligt att den genomsnittliga näringsstandarden faller, eftersom utrymmet för att gå över från dyrare till billigare livsmedel är begränsat i många u-länder. Stärkelserika rötter och spannmål svarar redan för 65-80 procent av kaloriintaget (Johnston och Mellor

[1961], s 573). En höjning av livsmedelspriserna kommer att leda till lägre livsmedelskonsumtion för låginkomsttagarna. Substitutionsmöjligheterna är små och livsmedelsutgifterna dominerar hushållsbudgeten. På mycket låga inkomstnivåer kan befolkningens hälsotillstånd förvärras, vilket i sin tur kan försämra arbetsförmågan.

Andra problem dyker upp även på högre inkomstnivåer. Om utbudet av livsmedel understiger efterfrågan kommer det relativa priset på livsmedel att ändras. Livsmedel blir dyrare t ex i termer av industrivaror. Bytesvillkoren försämrats för industrin och även om denna sektor för övrigt är expansiv kan kapitalbildningen bromsas upp och tillväxten avta genom att lönerna pressas upp utan att arbetsproduktiviteten samtidigt ökar. Ett eftersläpande jordbruk kan således hejda ekonomins strukturella omvandling.

Alternativt kan livsmedel importeras, men detta tenderar å andra sidan att skapa ett underskott i handelsbalansen. Ett sådant kan få mycket allvarliga negativa konsekvenser för hela utvecklingsprocessen eftersom knapp utländsk valuta då måste tas från importen av t ex de kapitalvaror som behövs för att öka ekonomins produktionskapacitet.

I en underutvecklad ekonomi, där livsmedelskonsumtionen utgör en högre andel av hushållsutgifterna än i industrialiserade ekonomier, är sannolikheten stor att ökade livsmedelspriser har en stark direkt inflationsdrivande effekt. De ökade livsmedelspriserna utövar dessutom en press på lönerna inom industrin och i sektorer som domineras av kollektiva löneförhandlingar eller av automatiska lönehöjningsklausuler (t ex den offentliga sektorn). På så sätt kommer inflationen att

² Låginkomstländer definieras av Världsbanken som länder med en BNP per capita som ligger under 400 dollar 1984 och medelinkomstländer som länder som ligger över denna siffra [World Bank, 1986, s ix].

drivas på inte bara via ett efterfrågeöverskott utan också via stigande kostnader. Slutligen kan förväntningarna påverkas. Om livsmedelspriserna stiger över en längre period, kommer troligen medborgarna att förvänta sig prisstegringar även i framtiden. I den utsträckning man köper nu, för att få ett lägre pris, i stället för att vänta, blir förväntningarna självuppfyllande. Prisnivån stiger ytterligare.

Arbetskraft

Många u-länder är tätt befolkade och trycket på jordens förmåga att producera är stort. Denna observation bildar utgångspunkten för den omfattande debatt om "dold arbetslöshet" som startade på femtioalet. De berömda modellerna av den dualistiska ekonomin med en expansiv industrisektor och en "traditionell" jordbrukssektor hade ett "arbetskraftsöverskott" som en av de centrala beståndsdelarna. Jordbrukssektorn sågs som en arbetskraftsreserv för resten av ekonomin, varifrån folk kunde flyttas utan allvarliga konsekvenser för jordbruksproduktionen. Frågan gällde snarast på vilket sätt de överflödiga arbetarna bäst kunde användas.

Under de trettio år som gått sedan denna diskussion tog sin början har fokus kommit att förflyttas. Framför allt har industrin visat sig oförmögen att absorbera arbetskraft i samma takt som dess produktion ökar. Tredje Världen har ett gigantiskt sysselsättningsproblem i städerna. Människor dras från landsbygden till tätorterna i hopp om att de skall få ett välbetalt arbete inom industrin, men många hamnar i den informella sektorn i stället, hänvisade till sin egen uppfinningsrikedom för att få en utkomst.

Genom denna utveckling har jordbrukssektorns eventuella bidrag till utvecklingen via arbetsmarknaden kommit att framstå i ett något annorlunda perspektiv. I stället för att tömmas på "överflödiga" händer tvingas jordbruket ta

emot arbetskraft. Om sysselsättningen i resten av ekonomin inte expanderar tillräckligt snabbt, måste jordbruket tjäna som ett "skyddsnät", inte minst i de tidiga skedena av utvecklingsprocessen när resten av ekonomin är liten.

Kontantinkomster

Den tredje uppgift som traditionellt tilldelas jordbrukssektorn är att garantera att landsbygdsbefolkningens kontantinkomster ökar. Detta tjänar i sin tur ett trefaldigt syfte. Levnadsstandarden ökar på landet, en marknad för industrivaror skapas och jordbrukets teknologiska omvandling kan underlättas.

I många länder – där stora delar av landsbygdsbefolkningen har en så låg levnadsstandard att deras arbetsförmåga påverkas av ett otillräckligt födointag – kan en höjd levnadsstandard vara det viktigaste bidraget till att mobilisera mänskliga resurser för utvecklingen. (Mellor och Johnston [1984], s 544-48).

För snart fyrtiofem år sedan framhöll Paul Rosenstein-Rodan [1943] i ett exempel som blivit klassiskt, att om en skofabrik skall byggas måste efterfrågan komma från inkomster som genereras utanför fabriken. Industrisektorn i ett u-land kan inte förväntas ge upphov till en efterfrågan på sina egna produkter som är tillräckligt stor för att generera hög tillväxt. Särskilt i länder med små industrisektorer måste efterfrågan, såväl på konsumentvaror som på producentvaror, komma "utifrån", dvs i huvudsak från jordbruket, om inte produkterna exporteras.

Slutligen: i den utsträckning ökade jordbruksinkomster leder till inköp av insatsvaror från andra sektorer kan teknologisk omvandling komma till stånd. Detta förutsätter dock att pengarna inte spenderas på "traditionella", lågavkastande, faktorer utan t ex på kemiska och mekaniska insatsvaror eller på utbildning (Schultz [1964]).

Råvaror

Jordbrukets roll som råvaruproducent för andra sektorer i ekonomin är rättfram. Industrialisering i u-länder (speciellt på tidiga stadier) karakteriseras ofta av att man förlitar sig på lokala jordbruksprodukter som insatsfaktorer: kvarnindustri, textilindustri och frukt- och grönsaksindustri (Ghatak och Ingersent [1984], s 38). I Albert Hirschmans [1958, kap 6] terminologi är jordbrukets länkeffekter huvudsakligen framåtriktade. Genom att producera potentiella insatsvaror för olika typer av förädlingsindustri kan jordbrukssektorn leda till att en sådan industri uppkommer, t ex genom att peka på vinstmöjligheter för privata företag eller genom att bygga upp ett politiskt tryck på staten att agera.

Utländsk valuta

Det hävdas ofta att det främsta utvecklingshindret på tidiga stadier utgörs av brist på utländsk valuta som kan användas för att bygga upp och modernisera produktionsapparaten (McKinnon [1964]). Export av jordbruksprodukter är en av de få vägar att tjäna utländsk valuta som står öppna för länder som saknar mineraltillgångar. Denna valuta kan användas för utvecklingsändamål, inom eller utom jordbruket. Eftersom en outvecklad ekonomi knappast har någon egen kapitalvaruindustri, tvingas den förlita sig på import av sådana varor till konsumtionsvaruindustrin och – på längre sikt – också för att bygga upp kapitalvaruproduktion. Man bör inte heller glömma att jordbruket *sparar* utländsk valuta när det producerar livsmedel. Valuta frigörs från livsmedelsimport till andra användningsområden.

Det starkaste argumentet för jordbruksexport från u-länder återfinns i den traditionella doktrinen om komparativa fördelar. Jordbruket är arbetsintensivt i förhållande till industrin och är därför a

priori mera lämpat för exportproduktion än den senare sektorn. Detta gäller inte minst i de fall där kapitalintensiteten inom industrin är artificiellt hög genom att industritekniken tillkommit i utvecklade länder med en helt annorlunda faktorutrustning.

Argumenten till förmån för jordbruksexport stärks också av att det kan vara relativt lätt att införa exportgrödor i bondesamhällen. Grödor som kaffe, kakao och gummi har ofta införlivats med existerande produktion i självhushållsekonomin. De tekniker som används för de nya grödorna skiljer sig inte mycket från de som används för att producera livsmedel. Mera kostnadskrävande investeringar behövs ofta inte. Bevattning, terrassering, vägbyggen o dyl är alla *arbetsintensiva* och kan ofta företas med hjälp av billig arbetskraft under jordbrukets dödsånger.

Kapitalbildning

Den sista uppgiften som jordbruket tilldelas är att ge ett nettobidrag till kapitalbildningen, inte bara inom den egna sektorn, utan även i resten av ekonomin. Jordbruket är den största sektorn i början av utvecklingsprocessen. Eftersom resten av ekonomin är liten finns det inte stort utrymme för sparande utanför denna sektor. Det krävs att kapitalresurser förflyttas från jordbruket till andra delar av ekonomin.

Ibland hävdas att detta är en besvärlig process. Enligt Arthur Lewis ([1955], s 225-44) kan bönder inte spara särskilt mycket. De hindras av att de lever i en riskfylld omgivning som då och då tömmer dem på tillgångar. Man kan inte heller lita på stora jordägare eftersom dessa troligtvis kommer att köpa jord eller använda pengarna till iögonfallande konsumtion i stället för att förvärva tillgångar som ökar ekonomins kapitalstock.

Mot detta talar emellertid att det alltid finns metoder att få fram ett sparande ur

jordbruket. Det är inte alls säkert att bönder inte sparar frivilligt. Framför allt gäller detta investeringar inom jordbrukssektorn själv. Frivilliga sparmedel kan också investeras utanför jordbruket. I praktiken är detta emellertid mindre sannolikt, utom då större jordägare har intresse av att diversifiera sina tillgångar – ett mönster som inte är ovanligt i Latinamerika. (Man bör emellertid lägga märke till att det är starkt beroende av den mycket ojämna fördelning av förmögenheter och inkomster inom jordbruket som karakteriserar dessa länder.)

Alternativet till frivilligt sparande är direkt eller indirekt beskattning av jordbruket. Direkt beskattning har använts i många länder.³ Problemet är att mobilisera ett tillräckligt politiskt stöd för beskattning och att tillämpa beskattningen på ett sätt som inte skadar de fattigaste grupperna. Jordskatter kan vara ett sätt att nå detta mål, särskilt om de utformas på så sätt att de straffar den typ av passivt, spekulativt jordäggande som ofta återfinns i underutvecklade ekonomier. I praktiken innebär detta inte sällan att de rikare klasserna, som ofta också har den politiska makten, måste besluta att beskatta sig själva.

Av bl a denna anledning används ofta indirekt beskattning. I stället för att låta skatterna belasta den del av jordbruksbefolkningen som bäst har råd att betala dem, låter man jordbrukets bytesförhållanden, särskilt i förhållande till industrin, försämrats. Priset på livsmedel hålls nere på fattiga bönders bekostnad. Härigenom kan betydande delar av inkomsterna på landsbygden överföras till de icke-agrara delarna av ekonomin.

En sektor med problem

I realiteten är det långt ifrån säkert att jordbruket kan klara sina utvecklingsuppgifter så smärtfritt som vår beskrivning antyder. För det första existerar en kon-

flikt mellan vissa av de sex uppgifterna (Myint [1975]). Det är svårt att öka marknaden för industriellt tillverkade konsumtionsvaror på landsbygden om samtidigt sparandet inom jordbrukssektorn skall ökas. För det andra, om jordbrukets produktion av livsmedel, råvaror och exportgrödor skall höjas, bör sektorn inte samtidigt beskattas för att ge ett nettobidrag till kapitalbildningen. Det råder också en potentiell konflikt mellan produktion av livsmedel och exportgrödor i de fall där ekonomin inte har komparativa fördelar i livsmedelsproduktion.

I praktiken har man i många länder betonat en av jordbrukets uppgifter på de flesta andras bekostnad. Man har beskattat jordbrukssektorn på ett sätt som gjort det svårt att producera effektivt. Även om jordbruksproduktionen som helhet växte exceptionellt snabbt i u-länderna under sextio- och sjuttioalet (2,8 respektive 2,7 procent per år) liksom livsmedelsproduktionen (2,9 respektive 2,8 procent), och ännu snabbare under åttioalet, har befolkningstillväxten som regel också varit hög. Tillväxten har dessutom varit geografiskt ojämnt fördelad. Medan Sydostasien och Latinamerika fick uppleva en ökning av per capitaproduktionen (såväl totalt som av livsmedel) under sjuttioalet, var trenden nedåtgående i Afrika och så gott som stagnerande i Sydasiens (World Bank [1982], s 41, [1986], s 4). Således återstår mycket att göra innan man kan tala om att jordbruket fungerar väl i produktionshänseende.

Kontrollsträvanden

Under efterkrigstiden har många u-länder i grunden misstrott marknadsmekanismen. Mycket av den teoretiska diskussionen inom den tidiga utvecklingsekonomin betonade marknadsmisslyckanden, odel-

³ Ett av de bästa exemplen är Japan. Se World Bank [1986], sid 81.

barheter, bristande anpassning och orörligheter av olika slag (Little [1982], kap 4). Dessa problem kunde inte lösas av marknaden, utan planering sågs som nödvändig. Under inflytande av de erfarenheter som gjordes under depressionen och andra världskriget – fallande råvarupriser och brist på industrivaror på grund av avspärrning – började dessa länder göra ingrepp i marknadsmekanismen. Tonvikten skulle ligga på tillväxt och förändring – och i sådana fall var det inte säkert att marknaden skulle ge de rätta signalerna. (Se t ex Saksena [1986], kap 1, för denna typ av argument.)

De resultat som uppnåddes genom planering och intervention blev inte de som planeringsförespråkarna hoppades på och den sektor som fick lida mest var ofta jordbruket. Ett tvångssparande mobiliserades inom sektorn medan produktionen hölls tillbaka. Kostnaderna är väl synliga i form av mindre livsmedel, lägre exportförtjänster, mindre råvaror till andra sektorer och lägre landsbygdsinkomster.

En rad metoder har använts för att åstadkomma tvångssparandet: importsubstitution inom industrin, direkt beskattning av jordbruket, priskontroll, subventionering av konsumtion och produktionsfaktorer. De negativa verkningarna av allt detta har i sin tur förstärkts av en makroekonomisk politik vars effekter ofta tycks ha varit ännu kraftigare än de sektorspecifika åtgärdernas (World Bank [1986], s 62).⁴

Importsubstitution

En vanlig utvecklingspolitik i många u-länder under efterkrigstiden har varit att kombinera statlig planering och direkta regleringar med tullar, kvantitativa importrestriktioner och andra skyddsåtgärder för industrisektorn. Effekterna av importsubstitutionspolitiken har analyserats i en lång rad studier och har i de flesta fall befunnits vara negativa. Som Deepak Lal har anmärkt ([1983], s 26-29), är detta på

intet sätt förvånande, sett ur ett teoretiskt perspektiv. Kritikerna av marknadsmekanismen har koncentrerat sina attacker på modellen för perfekt konkurrens. De har hävdats att denna modell baseras på fullständigt orealistiska antaganden och att dess välfärdsimplikationer därför inte har någon relevans för verkliga situationer. Härigenom har de valt att negligera den både omfattande och imponerande litteraturen om internationell handel i situationer som karakteriseras av olika slags snedvridningar (se t ex Bhagwati [1971] och Corden [1974]), dvs där förutsättningarna för perfekt konkurrens inte är uppfyllda.

Huvudbudskapet i litteraturen om snedvridningar (t ex löneskillnader mellan sektorer som inte motsvaras av produktivitetsskillnader) är att protektionism så gott som aldrig är den politik som maximerar välfärden. I stället måste snedvridningarna angripas "direkt", genom en kombination av inhemska subventioner och skatter som neutraliserar dem. Skydd skapar nya snedvridningar vilka får till följd att ekonomins potentiella välfärd ligger på en nivå som är lägre än den som skulle kunna uppnås genom skatte- och subventionspolitiken. Om denna politik av någon anledning inte kan användas är det ofta bättre att förlita sig på frihandel än att införa tullar eller importkvoter.

Skyddspolitik visade sig vara skadlig på många sätt. En ineffektiv industrisektor skapades som i värsta fall producerade varor vars förädlingsvärde, räknat i internationella priser, var negativt. Den installerade industrikapaciteten förblev till stor del outnyttjad, av brist på råvaror, reservdelar etc. Mindre utländsk valuta än väntat sparades eftersom importen av insatsvaror ökade. Sysselsättningsproblemet

⁴ De argument som diskuteras i det följande kan studeras i detalj t ex i Little, Scitovsky och Scott [1970], Bhagwati [1978], Krueger [1978], Schultz [1978] och World Bank [1986].

förräddades. Inkomstfördelningen blev mer ojämn.

Importsubstitutionspolitiken har haft negativa effekter även på jordbruket. Genom att priset på industrivaror ligger över världsmarknadsnivån vrids bytesförhållandena till industrins fördel och jordbrukets nackdel. Detta har dragit resurser från jordbruket till industrin. Man kan givetvis hävda att den förda politiken har bidragit till att skaffa fram kapital och arbetskraft till de icke-agrara delarna av ekonomin. Industrin har emellertid producerat ineffektivt, till kostnader som ligger över världsmarknadspriserna. Om samma resurser hade använts inom exportjordbruket, hade mer industrivaror kunnat erhållas genom import.

När jordbruket missgynnas, minskar dess förmåga att tjäna in utländsk valuta, dels genom att exportproduktionen faller, men också genom att resurser dras från importkonkurrerande jordbruksproduktion (t ex livsmedel) till industrin, så att livsmedelsimport blir nödvändig.

Importsubstitutionspolitiken ökar också jordbrukets produktionskostnader, eftersom priserna stiger på de insatsfaktorer som produceras inhemskt med hjälp av gränsskydd. Denna effekt blir starkare ju mer kapitalintensiv jordbruksproduktionen är.

Importsubstitution har i regel även en fjärde negativ effekt på jordbruket. Resurser flyttas från exportproduktion och importkonkurrerande livsmedelsproduktion till produktion av rent inhemska varor (varor som inte går i handel). När industriprodukterna skyddas, t ex genom en tull, stiger deras inhemska pris. Detta leder till att konsumenterna köper mindre importkonkurrerande varor och mer mat och inhemska varor eller tjänster. Priset på livsmedel är givet av internationella priser plus eventuella tullar (eller motsvarande) men priset på de rent inhemska varorna kommer att stiga och resurser dras då till de sektorer som producerar sådana varor. Detta kan i sin tur komma att öka

lönenivån på landsbygden, och därmed också jordbrukets produktionskostnader.

Makroekonomisk politik

Importsubstitution går i regel hand i hand med en övervärderad valuta. I många länder har en överdrivet expansiv penning- och finanspolitik lett till hög inflationstakt. När den inhemska inflationen överstiger omvärldens och den nominella växelkursen förblir konstant, apprecieras valutan reellt sett. Exportörernas kostnader tenderar att stiga snabbare (i termer av inhemsk valuta) än priset på de varor landet säljer utomlands. Vinsterna krymper och en given mängd utländsk valuta köper mindre hemma. Importen, å andra sidan, blir billigare i förhållande till rent inhemska varor. En given mängd inhemsk valuta köper relativt mer utomlands i förhållande till hemma än tidigare. På så sätt uppstår betalningsbalansproblem från både export- och importsidan. Samtidigt transfereras inkomster från exportörerna till importörerna. De senare köper utländsk valuta till ett pris som ligger under knapphetsvärdet.

Ovanstående situation kan korrigeras genom att den inhemska valutan devalveras, men ofta görs inte detta, bl a därför att man fruktar att devalveringar kommer att öka inflationen. I stället förlitar man sig på direkt kontroll av betalningsbalansen, genom mer tullar, importkvoter, licenser, valutabudgetering etc. Detta missgynnar i sin tur jordbruket ännu mer eftersom det i regel är industrin som får åtnjuta ökat skydd, medan jordbruket undantas, t ex därför att man bundit sig för att hålla låga livsmedelspriser i städerna.

I samma paket brukar också ingå att exportjordbruket beskattas medan subventioner på importvaror tas bort eller minskas, för att man skall få bukt med statliga budgetunderskott. Alla dessa skyddsåtgärder skall i princip vara tillfälliga, men i praktiken är det ofta svårt att få bort skyd-

det när det väl införts. Efter hand får åtgärderna en halvpermanent eller rent av permanent karaktär.

Beskattning av jordbruket

Beskattning av jordbruket kan ske genom en rad olika direkta och indirekta metoder, t ex jordskatter eller jordbaserade skatter, inkomstskatter, exportskatter och omsättningsskatter. (Lewis [1967] ger en lista.)

Trots starka argument för jordskatter – de kan t ex göras omvänt proportionella mot produktionen för att bestraffa passivt jordäggande – och trots goda historiska erfarenheter, används denna typ av skatter nästan aldrig. Anledningarna är troligen främst starkt motstånd från starka jordägargrupper och praktiska problem med att fastslå vem som äger vad. Inkomstskatter har också varit svåra att använda. ”Nivån på läskunnigheten och bokföringen är i regel lägre på landsbygden och problem med skattefusk och brist på administrativ personal och fixa rutiner gör det nästan omöjligt att tillämpa system som direkt överförts från Washington eller London”, skriver Stephen Lewis (a a, s 467).

Av metoderna i listan ovan har exportbeskattning, som är lätt att administrera, varit den mest använda. Härutöver har jordbrukssektorn beskattats via marknadsföringssystemet, vilket har fått till följd att bönderna ofta fått ett pris som legat under världsmarknadspriset på de varor de producerar (World Bank [1986], s 64-65). Särskilt i Afrika, men också anorstädes, används statliga marknadsföringsorgan, såväl för exportgrödor som för inhemska livsmedel. (Se t ex Arhin, Hesp och van der Laan [1985].) Privat marknadsföring antas karakteriseras av monopson och monopol, så att producenterna exploateras av mellanhänderna. Statliga organ köper och säljer därför jordbruksprodukter till administrativt reglerade priser.

Ofta är dock statlig marknadsföring minst lika skadlig som privata mellanhänder. De statliga handelsmarginalerna är i regel mycket höga, inte minst därför att kostnaderna också är det. Oerfaren personal utan kompetens, ren korruption, för många anställda, brist på information etc tenderar att blåsa upp marginalerna. De priser till vilka de statliga marknadsföringsorganen köper från producenterna sätts under vad som skulle erhållits på världsmarknaden. Den implicita skatten i många afrikanska länder ligger ofta mellan 50 och 75 procent (World Bank [1986], s 65) vilket naturligtvis skapar mycket starka incitament att undvika att sälja via offentliga kanaler och, när kontrollen är effektiv, att inte producera de varor som faller inom dessa organs domäner.

Ibland missgynnas exportjordbruket mer än matvaruproduktionen. Detta är t ex fallet när man strävar efter att bli självförsörjande med livsmedel och då sätter låga priser på exportgrödor i förhållande till livsmedelsgrödor. Resonemanget baseras då på det felaktiga antagandet att om alltför mycket jord används till exportgrödor kommer inte tillräckligt mycket mat att bli tillgänglig. När ett land har en komparativ fördel i produktionen av exportgrödor (som inte samtidigt är livsmedelsgrödor) går det emellertid åt färre resurser för att producera mer exportgrödor och den utländska valuta som härigenom erhålls kan användas till att importera mat.

Subventioner

När u-ländernas regeringar märkt att importsubstitution, övervärderade inhemska valutor och beskattning haft en negativ inverkan på jordbruksproduktionen, har de ofta infört en kompensationspolitik som baseras på subventionering av insatsfaktorer. Subventionerna omfattar vanligen konstgödsel, maskiner och kre-

dit. I regel har de emellertid varit ineffektiva och kostsamma. Världsbanken har ifrågasatt om de överhuvudtaget borde få finnas. Troligen vore det bättre att ta bort subventionerna och använda de resurser man härigenom sparar för andra ändamål, t ex till att minska skatterna på jordbruksprodukter (a a, s 94-95).

Subventionering av jordbrukets mekanisering äger normalt rum via tullpreferenser och företräde vid valutatilldelning i en situation där den inhemska valutan är övervärderad. Ibland är dessutom avskrivningsreglerna gynnsamma. Denna politik har olyckliga fördelningskonsekvenser i det att den sätter ett artificiellt lågt pris på kapital och håller tillbaka användningen av arbetskraft. Dessutom tenderar den att gynna stora och välbärgade jordbrukare framför små och fattiga, eftersom subventionerna i regel ges till regioner där produktionsförutsättningarna – klimat, infrastruktur, jordmån – är goda, områden som ofta tillhör de rikare grupperna på landsbygden. Subventionering av mekanisering kommer också att påverka produktionens sammansättning. Relativt mer kommer att produceras av kapitalintensiva produkter. Härigenom kan exportproduktionen bromsas, om de komparativa fördelarna bygger på en riklig tillgång på arbetskraft.

Subventionering av konstgödsel är mycket vanlig i Tredje Världen. En sådan politik är emellertid svår att försvara. När orsaken är att kreditrestriktioner existerar, så att bönderna inte kan låna till konstgödsel, är den rätta politiken knappast att subventionera konstgödselansvändningen, eftersom incitamenten att använda konstgödsel redan finns. I stället bör kreditrestriktionerna avlägsnas. Det framhålls också att riskaversion skulle hindra bönder från att använda konstgödsel, men i praktiken verkar detta vara ett mindre problem. En studie som utförts av Världsbanken visar att t o m bönder med stark aversion mot att ta risker endast använder 15 procent mindre konstgödsel än

riskneutrala, vinstmaximerande bönder (a a, s 96).

Subventionering baseras även på inkomstfördelningshänsyn, men i praktiken har detta visat sig öka skevheterna. De som drar den största nyttan av konstgödsel är de jordbrukare som samtidigt använder konstbevattnings, i regel rika storbönder. Om priset inte används som rationeringsmekanism uppstår en annan svårighet, nämligen att de som har de bästa kontakterna – i regel storgodsägarna – får konstgödseln. Slutligen har det visat sig att subventionering av konstgödsel inte ger rätt slags bidrag till att bevara jordens bördighet. I regel behövs främst *organisk* gödsel och åtgärder för att bevara jordens fuktighet.

De direkta kostnaderna för subventionering av konstgödsel är ofta mycket höga. Byråkratiska organisationer genererar höga transaktions- och distributionskostnader. Vad beträffar konstgödsel är tidsaspekten särskilt viktig. Bönderna klagar ofta på att de får fel typ av konstgödsel, i otillräcklig kvantitet och vid fel tid på året – alltför sent för att konstgödseln skall ha någon effekt.

Kreditsubventioner har också visat sig vara problematiska (se t ex Adams, Graham och von Pischke [1984]). De räntesatser som betalas på informella kreditmarknader på landsbygden i u-länderna är ofta mycket höga och detta har i sin tur tolkats som att penningutlånarna är monopolistiska ockrare. Detta är emellertid långt ifrån säkert. Att låna pengar till småbönder som inte kan ställa säkerheter kan vara riskfyllt. Transaktionskostnaderna kan vara höga, eftersom varje individuellt lån är litet etc. Orsakerna varierar. I vilket fall som helst betalar låntagarna på dessa marknader – i regel småbönder – höga räntesatser, medan större jordägare som kan använda sin jord som säkerhet kan få banklån till lägre ränta.

För att råda bot på detta har krediter som ges av statliga organisationer ofta subventionerats. Kredit ges till ett pris

som ligger långt under alternativkostnaden, dels därför att man strävar efter att omfördela inkomsten till de fattigares förmån, dels därför att man tror att kredit kommer att leda till ökad produktivitet. I inget av fallen är emellertid subventioneringen en bra metod. Kredit som sådan kan aldrig garantera högre produktivitet. Det beror helt på hur lånen används. Billiga lån har också en tendens att hamna i de rikas fickor i stället för i de fattigas. De räntesatser som används är inte de som skulle klarera marknaderna, utan andra ransoneringsmekanismer behövs. De senare bygger i regel på byråkratisk pappershantering, säkerheter, användningskontroll, köer etc – procedurer som gör livet komplicerat för små, ofta illiterata, bönder. Alternativt blir det de rikares bättre kontaktnät som avgör. Även i fall där småbönder faktiskt får lån, förskjuts inkomstfördelningen inte sällan till de rikares förmån, eftersom subventionens storlek är proportionell mot lånets och större bönder oftast får större lån än små bönder.

Slutsats: Bonden är ingen idiot

Planering och kontroll av u-ländernas jordbruk vilar i stor utsträckning på det underförstådda eller explicita antagandet att bönder inte svarar "korrekt" på marknadsincitament. Den tidiga litteraturen om ekonomisk utveckling porträtterade ofta bönder som "irrationella" i ett västerländskt perspektiv. De var bundna av traditioner, sociala strukturer, misstro, begränsade behov, preferenser för fritid etc. Listan kan göras lång (se t ex Brewster [1967]). Högre varupriser skulle inte leda till ökad produktion och lönehöjningar skulle göra att man arbetade mindre, och inte mer.

Sedan början på sextioalet har en lång rad bevis framlagts för att bönder i u-länder inte är mer irrationella än deras kollegor i i-världen. Utbudselasticiteten både för individuella grödor och för den totala

jordbruksproduktionen är såväl positiv som hög – högre på lång än på kort sikt. Prishöjningar har en roll att spela.

När Theodore Schultz publicerade *Transforming Traditional Agriculture* 1964 (Schultz [1964]) satte han igång en debatt om bönders rationalitet som koncentrerades på frågan om i vilken utsträckning bönder är vinstmaximerare. Denna debatt har lett till en omfattande forskning om riskaversion bland bönder och vilka effekter detta kan få på produktionen (se t ex Roumasset, Boussard och Singh [1979]). Det förefaller emellertid som om riskaversionen i de flesta fall är moderat (World Bank [1986], s 87). Prishöjningar får effekter även om bönderna har ett visst motstånd mot att ta risker. I de fall där riskaversionen är stark står botemedlet knappast att finna i åtgärder som sätter prismekanismen ur spel. I stället bör beslutsfattarna försöka skapa försäkringsarrangemang som riktas direkt till de sårbara grupperna och som kan bidra till att minska dessa gruppers riskaversion. Byråkratiskt tafsande på marknaden leder troligen snarast till att en rad nya obekanta införs i bondens ekvation, obekanta som är minst lika besvärliga att handskas med som marknadsfluktuationer.

Slutsatsen är klar. Att man föredrog kontroller framför marknader grundades på att man misstrodde den mänskliga faktorn: bonden. Hans omdöme var ingen tillgång i utvecklingsprocessen, utan planering och långtgående interventioner måste ersätta hans spontana beslut. Den diskussion som förts under de senaste tjugofem åren har till största delen återställt ekonomernas förtroende för bonden. Tiden har kommit för u-ländernas beslutsfattare att följa efter. Det är dags att börja tänka i mikroekonomiska termer. Politiken måste bygga på att man tillhandahåller incitament via prissignaler som bygger på den information som skapas och överförs via ett marknadssystem i stället för på en makroekonomisk ansats som betonar

planering och där prismekanismen tonas ner och ses ner på. Bonden är ingen idiot. Varför då behandla honom som en sådan?

Referenser

- Adams, D W, Graham, D H & Von Pischke, J D (red), [1984], *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Westview Press, Boulder och London.
- Arhin, K, Hesp, P & van der Laan, L (red), [1985], *Marketing Boards in Tropical Africa*. KPI, London.
- Bhagwati, J N, [1971], "The Generalized Theory of Distortions and Welfare", ingår i J N Bhagwati, R A Mundell, R W Jones och J Vanek (red), *Trade, Balance of Payments and Growth: Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger*. North-Holland, Amsterdam.
- Bhagwati, J N, [1978], *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. National Bureau of Economic Research, New York.
- Brewster, J M, [1967], "Traditional Social Structures as Barriers to Change", ingår i H M Southworth och B F Johnston (red), *Agricultural Development and Economic Growth*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Chenery, H B & Syrquin, M, under medverkan av H Elkington, [1975], *Patterns of Development, 1950-1970*. Oxford University Press, London.
- Chenery, H B och Taylor, L J, [1968], "Development Patterns: Among Countries and over Time", *Review of Economics and Statistics*, Vol 50.
- Clark, C, [1940], *The Conditions of Economic Progress*. Macmillan, London.
- Corden, W M, [1974], *Trade Policy and Economic Welfare*. Clarendon Press, Oxford.
- Ghatak, S & Ingersent, K, [1984], *Agriculture and Economic Development*. Wheatsheaf Books, Brighton.
- Hirschman, A O, [1958], *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven och London.
- Johnston, B F & Kilby, P, [1975], *Agriculture and Structural Transformation. Economic Strategies in Late-Developing Countries*. Oxford University Press, New York.
- Johnston, B F & Mellor, J W, [1961], "The Role of Agriculture in Economic Development". *American Economic Review*, Vol 51.
- Krueger, A O, [1978], *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. National Bureau of Economic Research, New York.
- Kuznets, S, [1957], "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations. II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force". *Economic Development and Cultural Change*, Supplement till Vol 5.
- Lal, D, [1983], *The Poverty of 'Development Economics'*. The Institute of Economic Affairs, London.
- Lewis, S R Jr, [1967], "Agricultural Taxation in a Developing Economy", ingår i H M Southworth och B F Johnston (red), *Agricultural Development and Economic Growth*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Lewis, W A, [1955], *The Theory of Economic Growth*. George Allen and Unwin, London.
- Little, I M D, [1982], *Economic Development. Theory, Policy and International Relations*. Basic Books, New York.
- Little, I, Scitovsky, T & Scott, M, [1970], *Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*. Oxford University Press, London.
- Lundahl, M, [1986], "U-ländernas jordbruk: dualism eller bristande jämlikhet?". *Ekonomiska Samsfundets Tidskrift*, tredje serien, Vol 39.
- McKinnon, R I, [1964], "Foreign Exchange Constraints in Economic Development and Efficient Aid Allocation". *Economic Journal*, Vol 74.
- Mellor, J W, [1966], *The Economics of Agricultural Development*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Mellor, J W, [1976], *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Mellor, J W & Johnston, B F, [1984], "The World Food Equation: Interrelations among Development, Employment, and Food Consumption". *Journal of Economic Literature*, Vol 22.
- Myint, H, [1975], "Agriculture and Economic Development in the Open Economy", ingår i Lloyd G Reynolds (red), *Agriculture in Development Theory*. Yale University Press, New Haven och London.
- Rosenstein-Rodan, P N, [1943], "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal*, Vol 53.
- Roumasset, J A, Boussard, J-M & Singh, I (red), [1979], *Risk, Uncertainty and Rural Development*. Agricultural Development Council, New York.
- Saksena, K D, [1986], *Pricing Policies and Price Control in Developing Countries*. Frances Pinter, London.
- Schultz, T W, [1964], *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, New Haven och London.
- Schultz, T W (red), [1978], *Distortions of Agricultural Incentives*. Indiana University Press, Bloomington och London.
- World Bank [1982], *World Development Report 1982*. Oxford University Press, New York.
- World Bank [1986], *World Development Report 1986*. Oxford University Press, New York.

Importsubstitution – en misslyckad utvecklingsstrategi?*

U-länderna missgynnas av spelreglerna för de internationella relationerna. Det är dessa länders förklaring till sin relativt långsamma utveckling och det är den verklighetsuppfattning som ligger bakom kraven på en ny internationell ekonomisk ordning. Flertalet ekonomer hävdar dock att den främsta förklaringen till misslyckandena är en annan, nämligen u-ländernas försök att industrialisera genom att utveckla en industri för hemmamarknaden. Peter Svedberg presenterar kritiken av den sk importsubstitutionspolitiken och hävdar att en del av kritikernas slutsatser är förhastade.

Spelreglerna för det internationella handelsutbytet missgynnar u-länderna. Efterfrågan på deras exportprodukter växer långsamt, priserna faller långsiktigt och varierar våldsamt år från år. I-länderna skyddar sig rigoröst mot konkurrens från u-länderna när det gäller alla slags färdigvaror med hjälp av höga tullar och en mängd andra handels hinder. De i-landsbaserade multinationella företagen suger ut u-länderna genom monopolistisk prissättning på sitt teknologiska kunnande. I korthet, och lite förenklat, är detta 77-gruppens (dvs u-ländernas) förklaring till varför utvecklingen i tredje världen gått långsamt. Det är också den verklighetsuppfattning som ligger bakom kraven på en "Ny Internationell Ekonomisk Ordning" (NIEO).

Samtidigt har ortodoxa nationalekonomer sällan eller aldrig varit så eniga om att orsaken till u-ländernas misslyckanden står att finna på ett annat plan. Det är u-ländernas importsubstitutionspolitik som är den främsta orsaken, inte i första

hand en (i och för sig) mot u-länderna diskriminerande internationell ordning. Under efterkrigstiden har flertalet u-länder försökt industrialisera genom att stödja inhemsk tillverkning av varor som tidigare importerades.¹ Hemmamarknadsindustrin har skyddats av höga tullar och kvantitativa importrestriktioner. Dessa har tillsammans med diverse direkta och indirekta kapitalsubventioner garanterat lönsamheten för de enskilda företagen. Det är den "utvecklingsstrategin" som är den främsta orsaken till de relativa misslyckandena enligt flertalet ekonomer. Syftet med denna artikel är

* Föreliggande artikel är en uppdaterad och reviderad version av en opublicerad uppsats som sedan 1974 använts i undervisningen på grundkursen vid Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

¹ Alla u-länder har inte bedrivit en importsubstituerande industrialiseringspolitik; vissa u-länder har ännu inte påbörjat sin industrialisering och några få valde tidigt en exportinriktad strategi, främst Taiwan, Sydkorea, Hong Kong och Singapore.

att presentera kritiken mot importsubstitutionspolitiken. Jag ska också försöka visa att kritiken, även om den är berättigad i mångt och mycket, ibland förenklar problemen och bortser från väsentliga aspekter samtidigt som andra överbetonas. Man har därför inte sällan dragit förhastade och alltför kategoriska slutsatser.²

Den historiska bakgrunden

Under den koloniala epokens glansdagar mellan 1870 och 1930 var flertalet u-länder mer eller mindre ofrivilligt inlemmade i ett närmast världsomfattande frihandelssystem där de tilldelades rollen som råvaruleverantörer [Yates 1959, Appendix Table 32].³ Depressionsåren på 30-talet medförde betalningsbalansproblem för u-länderna till följd av minskad efterfrågan på deras traditionella exportprodukter, kapitalutflöde, instabilitet och sämre bytesförhållanden (terms of trade). Under andra världskriget blev det svårt att överhuvud taget komma över industrivaror på världsmarknaden [Little 1970, s 32]. Dessa svårigheter utgjorde naturliga incitament för att ersätta tidigare importerade varor med inhemsk tillverkning. Den tidigare importsubstitutionsfasen, speciellt i Latinamerika, var således inte i första hand resultatet av en aktiv reformpolitik (som i Europa och USA), utan mer följden av ändrade yttre omständigheter [Herrera 1972, s 30].

Först i ett senare stadium, efter andra världskriget, när ordningen i världen började återgå till det tillstånd som rådde före 1930, blev importsubstitutionspolitiken en klart formulerad utvecklingsstrategi. Det tidigare "naturliga" skyddet mot utländsk konkurrens ersattes nu allt mer med tullar och andra importrestriktioner. Det var också nu som de flesta argumenten för en "inåtriktad" industrialiseringsstrategi för u-länderna formulerades av ekonomer.

Ekonomerna förespråkade importsubstitution

Prebisch [1950] och Nurkse [1953] förutsåg en fortgående och oundviklig försämring av bytesförhållandet för u-ländernas traditionella exportprodukter och detta var ett tvingande skäl att satsa på egen tillverkning av varor som tidigare importerades.⁴ Singer [1950] och Myrdal [1957] hävdade samma behov med hänvisning till att den traditionella exportsektorn i u-länderna utgjorde en isolerad "enklav" som inte medförde någon stimulans för den övriga ekonomin. Hirschmans [1958] förordande av en inåtriktad industrialiseringspolitik med hänvisning till olika typer av kedje-effekter kan ses som en utveckling av Singers och Myrdals resonemang. Prebisch [1950] hävdade att industriproduktion var förknippad med större utbildnings- och träningseffekter än produktion i jordbruket eller den traditionella exportsektorn ("infant industry"-argumentet). Lewis [1955] fann anledning att skydda en modern industrisektor därför att en sådan skulle dra till sig arbetskraft från jordbruket, där dess marginella bidrag till produktionen var noll.

Nurkse [1953] ansåg att "demonstrationseffekten" av billiga och attraktiva importerade varor skulle få befolkningen i u-länderna att spara mindre. Egen tillverkning av mer "lämpade" inhemska

² I en kommande artikel ska jag närmare granska möjligheterna och förutsättningarna för en mer allmän övergång bland u-länderna mot den exportorienterade industrialiseringsstrategi som liberala ekonomer anser utgöra det främsta alternativet.

³ Både handeln och de utländska investeringarna i kolonierna var i flertalet fall helt eller nästan helt dominerade av kolonialmakten. Det är mycket möjligt att denna monopolisering av de ekonomiska relationerna ledde till ett väsentligt mindre utbyte för u-länderna. Det snedvridna handels- och, framför allt, utländska investeringsmönster som etablerades under kolonialtiden har visat sig mycket beständigt (se Kleiman [1976], Svedberg [1979], Yeats [1978]).

⁴ En bra sammanfattning av detta resonemang ges i inledningen till Banerji [1974].

varor var därför att föredra. En överföring av inkomster till industrisektorn var också önskvärd därför att största delen av sparandet äger rum där [Lewis 1955]. Myrdal [1957] ansåg att den (förment) högre pris- och exportintäktsinstabiliteten i råvaruexport hade ett negativt inflytande på spar- och investeringsbenägenheten, vilket också motiverade stöd till industrisektorn.

Det saknades således inte argument för satsningar på industrialisering i u-länderna under 50-talet. Någon utförligare diskussion om vilken typ av industrialisering dessa länder borde satsa på förekom dock inte; man tog mer eller mindre för givet att något alternativ till en skyddad, inåtriktad industrialisering inte fanns.⁵ En exportinriktad strategi avfärdades snabbt med hänvisning till "formidabla" svårigheter både på utbudssidan, i form av bristande teknisk kunskap och erfarenhet, och på efterfrågesidan, i form av u-ländernas protektionistiska politik (jfr Nurkse [1961]).

Nu hävdar emellertid dagens ekonomer, att även om en del av de anförda argumenten för skydd av, eller snarare stöd till, industrisektorn i u-länderna har en viss relevans, tyder erfarenheterna på att "intäkterna" blivit betydligt mindre och "kostnaderna" väsentligt större än vad förespråkarna förutspådde.⁶ Importsubstitutionspolitiken har inte bara medfört ytterligt höga produktionskostnader i industrin och stagnerande export. Den har dessutom orsakat en ojämnare inkomstfördelning och en allt högre arbetslöshet. Inte heller är det troligt att sparandet och utvecklingen av teknologiskt kunnande har stimulerats.

Allokeringsförluster

I början av 70-talet publicerades ett antal studier som visade att det genomsnittliga effektiva tullskyddet för industrisektorn

i ett tiotal undersökta u-länder var uppmot 100 procent [Little 1970, s 174], [Balassa 1971], [Schydowsky 1972]. Det betyder lite schematiskt att åtgången av produktionsfaktorer (teknologi, kapital och arbetskraft) för att producera en given vara kan vara dubbelt så hög som i omvärlden. De höga produktionskostnaderna beror dels på ineffektivitet, dels på outnyttjade stordriftsfördelar och, inte minst, ett mycket lågt kapacitetsutnyttjande [Healey 1972, tabell 6]. Enligt kritikerna hänger även det låga kapacitetsutnyttjandet ihop med importsubstitutionsstrategin, bl a via effekterna på betalningsbalansen [Little 1970], [Winston 1971].

I inledningsfasen tenderar efterfrågan på importerade varor att minska i och med att några eller flertalet förädlingsled ersätts med inhemsk produktion. I denna fas kan de utrikes betalningarna balanseras vid en högre växelkurs än tidigare. I och med att en industrisektor växer upp kommer dock efterfrågan på kapital, rå- och intermediära varor att öka. Eftersom tullar i u-länder ger incitament till investeringar i kapitalintensiva industrier och till användandet av kapitalintensiv produktionsteknik och importerade kapitalvaror kan den totala importefterfrågan komma att växa mycket snabbt. För att betala för denna import måste

⁵ Även de ekonomer som vid denna tidpunkt uttryckte stark skepticism mot importsubstitutionspolitiken (tex Bauer och Yamey [1957]), såg inte i första hand en exportinriktad industrialisering som alternativet. De framhöll i stället fortsatta satsningar på de traditionella råvarubaserade industrierna som den relativt bästa utvecklingsstrategin.

⁶ De viktigaste studierna av handels- och industrialiseringsstrategier i tredje världen har initierats av OECD, NBER och Kielinstitutet. I samtliga projekt har ett tiotal u-länder studerats ingående och resultaten har dels redovisats i länderstudier, dels i sammanfattningsvolymerna [Little 1970], [Bhagwati 1978], [Kreuger 1978]. Kielprojektets resultat har ännu inte publicerats men finns tillgängliga i stencilform. ILO [1970], [1971], [1972] har också producerat viktiga studier.

exporten öka lika snabbt på sikt. Men eftersom importsubstitutionspolitiken diskriminerar exportsektorn av flera skäl (se nästa avsnitt) uppstår tendenser till ständigt återkommande bytesbalansunderskott. Dessa har lett till en stop-go-politik, vilket ofta medfört importrestriktioner för insatsvaror som varit nödvändiga för att hålla igång produktionen.

Det bästa sättet att lösa de ständigt återkommande bytesbalansproblemen är valutakursjusteringar, men importsubstitutionspolitiken har gjort denna metod mindre effektiv enligt kritikerna. Den förda politiken har varit "framgångsrik" i meningen att importen av priskänsliga dagligvaror och varaktiga konsumtionsvaror har skurits ner väsentligt. Importen består numera till stor del av insatsvaror i produktionen, dvs råvaror, halvfabrikat och kapitalvaror, samt av livsmedel. Gemensamt för dessa varor är att de har en lägre priskänslighet än konsumtionsvaror. Effekten på efterfrågan av utländsk valuta vid en given växelkursförändring blir mindre än när importen till stor del består av priskänsliga produkter. För länder som samtidigt har sin export koncentrerad till ett litet antal råvaror som svarar för en inte negligerbar andel av världsmarknaden kan den låga priskänsligheten på både utbuds- och efterfrågesidan göra devalveringar mer eller mindre verkningslösa.⁷ Dessa och andra svårigheter att lösa bytesbalansproblemen med generella medel har medfört ett omfattande bruk av kvantitativa regleringar i form av importlicenser och kvoter [Schydowsky 1972].

Problemet att fördela billig, men knapp, utländsk valuta via licenser när importen nästan uteslutande består av insatsvaror, blir bl a att prioritera mellan att upprätthålla utnyttjandet av redan existerande produktionsanläggningar eller att företa nyinvesteringar. Men importsubstitutionspolitiken har inte bara skapat denna målkonflikt; den gynnar

samtidigt import av kapitalvaror på bekostnad av import av insatsvaror därför att den gjort kapitalvarorna billiga.

De höga tullarna har i många fall medfört övervärderade växelkurser [Healey 1972, tabell 6] samtidigt som import av kapitalvaror medgivits tullfritt i syfte att stimulera investeringar. Lågräntepolitik i länder med kraftig inflation och synnerligen liberala avskrivningsregler, har också bidragit till att sänka kapitalkostnaderna och stimulerat kapitalanvändning. Minimilönlagstiftning, dåligt fungerande arbetsmarknader och fackföreningarnas koncentration till "moderna" industrier i städerna, har samtidigt drivit upp lönerna där. Priset på importerade kapitalvaror har således blivit mycket lågt i förhållande till priset på arbetskraft och insatsvaror och medfört att outnyttjad kapacitet blir relativt "billig" för det enskilda företaget. Vidare har de snedvridna faktorpriserna inte givit tillräckliga incitament för drift i flera skift [Little 1970, s 93 f]. I många fall har det också varit så att importlicenserna knutits till den installerade kapaciteten i stället för till den faktiska produktionsvolymen. Outnyttjad kapacitet har på så sätt kunnat användas till att "köpa" importlicenser.

Betydelsen av det låga kapacitetsutnyttjandet kan illustreras med ett exempel från Latinamerika. Argentina hade under 5-årsperioden 1961–1965 ett genomsnittligt utnyttjande av industrins kapacitet på ca 60 procent. Om detta kunde höjas till 90 procent (genomsnittet i Västeuropa under samma period) skulle den årliga industriproduktionen öka med 50 procent. En sådan ökning hade svarat mot ca 15 procent av Argentinas BNP [Schydowsky 1972, s 272].

⁷ Lance Taylor [1974] har formaliserat ett liknande resonemang i en modell över den chilenska ekonomin.

Tabell 1 U-ländernas andel av världsexporten (procent)

	1880	1913	1928	1950	1960	1970	1976
Alla u-länder	24	23	34	31	22	18	25
Petroleumexportörer	—	—	—	6	6	5	14
Övriga u-länder	—	—	—	25	16	13	11

Källor: [Yates 1959], [UNCTAD Handbook 1972, tabell 1.8], ibid [1977, tabell 3.1.c.]

Stagnation i exportsektorn

Sedan importsubstitutionspolitiken inleddes i början av 30-talet har u-ländernas andel av världens export (tabell 1) minskat från 34 till 18 procent 1970. Sedan dess har andelen ökat beroende på oljeprishöjningarna; de icke-oljeexporterande u-ländernas andel har fortsatt att falla. I flera studier hävdas att den dåliga exportutvecklingen i första hand är en följd av att u-länderna förlorat marknadsandelar till andra länder. Bara en mycket liten del av minskningen fram till 1970 förklaras av att u-ländernas export är knuten till varor för vilka världsmarknaden vuxit långsamt [Cohen 1968], [Kravis 1970], [Little 1970, s 243 f].

De förlorade marknadsandelarna har av samma författare tagits som intäkt för att förklaringen till exportstagnationen ligger på utbudssidan, dvs i u-länderna själva. Utbudssvårigheterna förklaras i sin tur av importsubstitutionspolitiken, främst av att kostnadsläget i den skyddade industrin har blivit för högt för att möjliggöra export därifrån. Men även de traditionella exportsektorerna anses ha påverkats negativt. För det första har exportpriserna drivits i höjden av de övervärderade växelkurser som följt i spåren av de höga tullarna. För det andra har höga priser i den importkonkurrerande industrin medfört högre kostnader för insatsvaror i exportsektorn. Exportsektorerna har också blivit lidande av att den höga privatekonomiska lönsamheten i den skyddade importkonkurrerande

sektorn gjort att denna dragit till sig merparten av det tillgängliga kapitalet och talangen.

När det gäller effekterna på exporten finns det dock anledning att nyansera den bild som ges i den kritiska litteraturen. En granskning av de resultat som redovisas av Little, Cohen och Kravis visar att u-ländernas förlorade exportandel till minst lika stor del beror på koncentration till långsamt växande (råvaru)-marknader som på förlorade marknadsandelar för enskilda produkter (desa författares tolkning). En senare, mer omfattande, marknadsandelsanalys visar också att varusammansättningen spelar den avgörande rollen [Banerji 1974]. Studien är dock baserad på mycket aggregerade data och i den mån u-ländernas export är koncentrerad till långsamt växande marknader inom varje produktagregat, kommer varusammansättningsfaktorn att underskattas även i denna undersökning. Vidare har ingen beaktat att det för vissa råvaruexporterande länder finns fullt rationella ekonomiska skäl att hålla igen utbudet om man svarar för en stor del av världsmarknaden, dvs att utnyttja sin monopolställning i prissättningen. Inte heller har man tagit någon hänsyn till att u-länderna har diskriminerats på ett flertal olika sätt, tex genom EECs jordbrukspolitik, vilket mycket väl kan förklara en del av marknadsförlusterna. Någon helt tillfredsställande marknadsandelsanalys finns sålunda inte att tillgå, varför mer definitiva slutsatser

om effekten av importsubstitutionspolitiken på u-ländernas export får vänta.⁸

Lågt sparande

Femtioalets förespråkare för industrialisering genom importsubstitution i u-länderna såg de positiva effekterna på spar- och investeringsbenägenheten som de kanske viktigaste. För perioden 1950–65, importsubstitutionspolitikens glansår, finns uppgifter om sparkvoten för 56 u-länder [UN 1970, tabell 6]. Till de 22 länder som hade en fallande sparkvot i denna period hörde flertalet länder i Latinamerika, dvs länder som skyddat de importkonkurrerande industrierna mer än några andra. De länder som hade det högsta sparandet hade samtidigt lyckats bäst på exportsidan [UN 1970, tabell 7]. Ett signifikant samband mellan sparandet och exporten har även dokumenterats i ett flertal andra studier [Maizels 1968], [Chenery and Eckstein 1970], [Lee 1971], [Massel 1972], [Papanek 1972].

Dessa data tyder på att importsubstitutionspolitiken inte medfört den ökning av sparande och investeringar som förespråkarna ställde i utsikt. Det finns flera tänkbara förklaringar. Den närmast till hands liggande är kanske att de höginkomstgrupper som har en dokumenterat hög genomsnittlig sparbenägenhet sparar mycket lite på marginalen. Det är också möjligt att den högsta marginella sparbenägenheten återfinns i den diskriminerade exportsektorn (vilket resultatet i de ovan refererade verken antyder). Den kan också vara så att de höga priserna på konsumtionsvaror som följt av importsubstitutionen har medfört en mindre benägenhet att spara. Men det bör noteras att även om sparkvoten hade ökat är det därmed inte sagt att sparandet i absoluta tal ökat. De allokeringsförluster som tullarna medfört ger en lägre inkomst att spara av [Corden 1974, kapitel 10].

Det teknologiska beroendet har ökat

Det kanske äldsta argumentet för skydd av industriell verksamhet i länder som kommit efter i utvecklingen är att utan skydd kan man inte mobilisera det teknologiska kunnande som är en nödvändig förutsättning för en allsidig och självständig industriproduktion (det s k infant industry-argumentet). I detta perspektiv kan effektivitetsförluster på kort sikt ses som en investering i teknologiskt kunnande som ger avkastning på lång sikt.⁹

Importsubstitutionspolitiken har nu bedrivits i ett stort antal u-länder i mer än fyra decennier. Har det "teknologiska beroendet" av i-länderna, som man ville befria sig från, minskat i någon mening? I den mot importsubstitutionspolitiken kritiska litteraturen har det inte gjorts några försök att besvara denna fråga i detalj. De få empiriska data som står att finna på annat håll tyder dock på att beroendet när det gäller produktionsteknologi i stället har ökat, åtminstone i Latinamerika.

Ett tecken på detta är att andelen patent som tagits ut av inhemska företag och personer minskat drastiskt sedan 30-talet i de länder som fört statistik (Chile, Argentina och Peru). I slutet av 60-talet ägde nationella grupper mindre än 1 procent av patenten (vägda efter ekonomiskt värde) i dessa länder [Vaitsos 1972]. Det ökade beroendet av utländsk teknologi visar sig också i betalningsba-

⁸ Morrison [1976] har undersökt sambandet mellan ökningen av exporten av industrivaror från u-länderna och, å andra sidan, det genomsnittliga tullskyddets höjd och graden av öppenhet i ekonomin i 45 u-länder med hjälp av multipel regressionsanalys på tvärsnittsdata. Resultaten var signifikanta men de låga R^2 -värdena och de få observationerna tyder på ett fåtal extrema fall, Sydkorea, Taiwan och Israel, står för så gott som hela förklaringsvärdet.

⁹ För en bra sammanfattning av olika tolkningar av infant-industry argument och invändningarna mot det, se Corden [1974, kapitel 9].

lanserna. I de länder för vilka statistik finns (Argentina, Mexico, Chile, Indien och Turkiet) har betalningarna för utländsk teknologi vuxit ungefär tre gånger så fort som den industriella produktionsvolymen under 60-talet [UNCTAD 1971].

I Latinamerika, som är den region där importsubstitutionspolitiken genomförts mest konsekvent, har framväxten av inhemsk industriell FoU-kapacitet helt enkelt varit obefintlig. I mitten av 60-talet var den årliga investeringen i *all* FoU i Latinamerika ca 200 miljoner dollar eller ca 0,2 procent av BNP. Motsvarande siffror för de utvecklade länderna är 2,5–3 procent. Av den totala satsningen på FoU i Latinamerika avsåg dock bara 3,5 procent, eller 7 miljoner dollar, industriell verksamhet. Vare sig man räknar i förhållande till BNP eller per capita är detta mindre än en hundradel av motsvarande siffror för i-länderna. Det föreligger här inga skillnader mellan länder med relativt hög inkomstnivå (Argentina, Venezuela) och de fattigare länderna i samma storleksklass (Brasilien och Mexico). Siffrorna för Latinamerika är också väsentligt lägre än i andra länder med

ungefär lika höga inkomster [Herrera 1972].

Importsubstitution förenlig med hög tillväxt

De teoretiska resonemang och empiriska studier som redovisats ovan ger vissa belägg för att den av u-länderna förda importsubstitutionsinriktade industrialiseringspolitiken haft övervägande negativa konsekvenser på fyra områden: resursallokeringen, sparande och investeringar, utveckling av teknologiskt kunnande och exporten. Detta är fyra viktiga komponenter för bestämmandet av ett lands tillväxt enligt all gängse teori och erfarenhet. Man förväntar sig därmed att tillväxten blivit låg i de länder som fört en konsekvent och långtgående importsubstitutionspolitik. En granskning av statistiken ger dock inte ovedersägliga belägg för den hypotesen.

För u-länderna som helhet var tillväxten under 50- och 60-talen över 5 procent per år totalt, och drygt 2,5 procent per capita (*tabell 2*). Ur flera synvinklar är detta en anmärkningsvärt hög siffra. Under tidigare perioder för vilka statistik finns hade u-länderna en väsentligt lägre

Tabell 2 Årlig ökning av bruttonationalprodukten 1900–1976, procent

	I-länder*		U-länder*		Latin-amerika	Asien	Mellan-östen		Afrika	
	Totalt per capita		Totalt per capita		Totalt per capita	Totalt per capita	Totalt per capita		Totalt per capita	
1900–1913**	1.9	1.4	2.1	1.2	2.1	1.5	2.2	1.5	—	—
1913–1929**	2.4	1.2	1.9	0.9	2.8	1.0	1.3	0.8	—	—
1929–1950**	2.3	1.5	2.2	0.6	3.5	1.4	1.1	–0.3	—	—
1950–1960	4.1	2.8	4.7	2.4	5.2	2.3	4.1	2.0	6.9	4.1
1960–1970	5.1	4.2	5.2	2.7	5.4	2.6	4.7	2.3	7.9	4.7
1970–1976	3.0	2.1	5.3	2.8	5.7	2.8	4.8	2.4	7.8	4.7

*exklusive de socialistiska länderna

**relativt grova estimat, speciellt för u-länderna.

Källor: [Bairoch 1975, tabell 1, 51 och 52] (1900–1950); [UNCTAD, 1972, tabell 6.2] (1950–1960); [UNCTAD, 1977, Supplement, tabell 6.2] (1960–1976).

tillväxt. I-ländernas tillväxt under deras tidiga utveckling var också avsevärt lägre (se även [Kuznets 1966, tabell 2.5]). Under de senaste decennierna har u-ländernas tillväxt totalt överstigit den i i-länderna, men varit något lägre i per capita termer.

Tillväxttakten har dock skilt sig markant mellan olika länder i tredje världen. De länder som hade den lägsta per capita inkomsten vid periodens början har haft den lägsta tillväxten, dvs de fattigaste länderna har blivit *relativt* fattigare. Hit hör framför allt de stora befolkningsrika länderna i Asien samt flertalet länder i Afrika. Till snabbväxarna hör framför allt oljeländerna i Mellersta Östern, som påbörjat sin industrialisering först på senare år. Hit hör också de u-länder som tidigt satsade på en industrialisering baserad på export av tillverkningsvaror: Hong Kong, Singapore, Taiwan och Korea. Men, och det är det viktiga i sammanhanget, till snabbväxarna hör även de stora länderna i Latinamerika, Brasilien och Mexico, som fört en mycket konsekvent och långtgående importsubstitutionspolitik långt fram på 60-talet.

Det faktum att länder som Brasilien och Mexico vuxit snabbt, medan andra länder som fört en substitutionspolitik och som haft likartade förutsättningar, tex Argentina, lyckats väsentligt sämre har kritikerna inte förklarat. Men det visar dels att importsubstitutionspolitik är förenlig med snabb tillväxt (om kanske inte utveckling i en vidare mening, jfr nedan), dels att det måste finnas ytterligare faktorer än den förda importsubstitutionspolitiken som påverkat utvecklingen i de länder som "misslyckats", faktorer som berörts mycket lite i litteraturen på området.

Den inte helt ovanliga föreställningen, inte minst bland marxister [Frank 1967], att importsubstitutionspolitiken var relativt framgångsrik på 30- och 40-talen i Latinamerika, en tid då "beroendet" av

i-länder i fråga om handel och investeringar minskade drastiskt, stöds inte heller av statistiken. Tillväxten i samtliga u-landsregioner, även Latinamerika, var väsentligt lägre 1929–50 än under de nästföljande två decennierna.

De relativt höga tillväxttakterna till trots har flera u-länder, främst i Latinamerika,¹⁰ försökt lägga om sin industriproduktion mot en mer exportorienterad utveckling. Man kan tänka sig tre skäl till detta. Ett är att det finns, som många gör gällande, svåra och lätta faser i importsubstitutionsprocessen och att de lätta nu skulle vara avverkade. Det andra är att effekterna på inkomstfördelning och sysselsättning är väsentligt mindre gynnsamma än på tillväxten. Det tredje är att de få u-länder som tidigt satsade på en exportinriktad industrialiseringsstrategi inte bara har vuxit exceptionellt snabbt, utan även kan visa upp en väsentligt jämnare inkomstfördelning.

Importsubstitution kostar mera i senare faser

I flertalet fall börjar importsubstitutionsprocessen med att det sista ledet i förädlingskedjan, dvs monteringen av färdiga delar, flyttas över till importlandet. Nästa steg är vanligtvis att starta egen tillverkning av vissa komponenter för att successivt producera allt fler insatsvaror i konsumtionsvaruindustrin. Det slutliga steget tas då även kapitalvaror produceras lokalt. Flera faktorer kan tänkas förklara varför dessa faser skulle vara allt svårare att förena med ekonomisk stabilitet och effektiv produktion i u-länderna.

Den första, stabiliseringspolitiska, svårigheten har diskuterats tidigare: importsubstitutionspolitikens inneboende tendens att på lång sikt öka importefter-

¹⁰ Försöken att lägga om politiken i olika Latinamerikanska länder har analyserats i ett stort antal artiklar i ett specialnummer av *World Development* [1977].

frågan och diskriminera exporten, med oundvikliga bytesbalansproblem som följd, samtidigt som själva anpassningsmekanismen påverkas negativt.

Det andra, allokeringspolitiska, problemet är att kapitalvaruindustrin förmodligen är mer intensiv i användningen av både sofistikerad teknologi och humant och fysiskt kapital än andra industrier. Om så är fallet innebär det, enligt gängse uppfattning, att u-länderna har sina komparativa *nackdelar* i den sektorn. Montering av färdiga komponenter, å andra sidan, är vanligtvis en både arbetsintensiv och relativt enkel process. Vidare måste man se till stordriftsfördelarna. För varje given produktionsvolym av en färdig vara blir den härledda efterfrågan på insatsvaror mindre ju längre bakåt i produktionsprocessen man går. Till viss del motverkas denna effekt av att efterfrågan bakåt från olika industrier strålar samman. Men med tanke på den totala marknadens begränsning i flertalet u-länder blir det ändå frågan om mycket små produktionsvolymen i de bakersta förädlingsleden och svårigheter att utnyttja stordriftsfördelar. Det kan också vara så att stordriftsfördelarna blir mer accentuerade ju längre bakåt i produktionsprocessen man går. Slutligen har den tekniska utvecklingen inneburit att stordriftsfördelar blivit allt mer betydande över tiden.

Ojämnare inkomstfördelning

Flertalet u-länder har en väsentligt ojämnare inkomstfördelning än vad som är vanligt i i-länderna. Samtidigt tenderar fördelningen att bli allt snedare över tiden i flera länder [Ahluwalia 1974]. Importsubstitutionspolitiken har på ett avgörande sätt bidragit till den ojämna inkomstfördelningen enligt kritikerna. Tullskyddet har varit tillräckligt högt för att inte bara täcka höga kostnader till följd av för liten skala i produktionen, inoptimal produktionsteknik, ineffektivi-

tet och lågt kapacitetsutnyttjande. Det har också varit tillräckligt för att ge höga inkomster åt kapitalägarna. Men det är inte bara kapitalägarna som gynnats; en del av monopolröntorna har spillt över på arbetskraften i de skyddade sektorerna, där lönerna ligger långt över vad som är vanligt i övriga sektorer.

Samtidigt har de höga priserna på industrivaror försämrat det interna bytesförhållandet för jordbruket, där merparten av den fattiga befolkningen återfinns. De höga priserna har i en del fall haft samma effekt som en skatt på 30 procent på denna del av befolkningen [Little 1970]; en "skatt" som tillfallit kapitalägarna och arbetare i de skyddade importsubstituerande industrierna.¹¹

Svårare arbetslöshet

Hand i hand med den allt ojämnare inkomstfördelningen går den höga arbetslöshet och undersysselsättning som började framstå som det allt mer överskuggande problemet för flertalet u-länder under slutet av 60-talet. Den statistiska dokumentationen är fortfarande bristfällig, men uppskattningar av arbetslöshet på 10–25 procent förekommer inte sällan. Den bild av sysselsättningsläget som börjar ta form visar samtidigt på en fortgående försämring [Thurnham 1971], [ILO 1970; 1971; 1972], [Little 1970], [Morawetz 1974].

Den höga arbetslösheten hänger nära ihop med att ökningen av sysselsättningen i industrisektorn varit mycket blygsam under importsubstitutionsfasen. I Latinamerika som helhet har tillverk-

¹¹ I flertalet u-länder har jordbruksproduktionen inte ökat i takt med efterfrågan, vilket medför att knappa valutatillgångar måste användas till import av livsmedel. Importsubstitutionspolitiken har hämmat jordbruksproduktionen på flera sätt enligt kritikerna. Dels har de höga priserna på industrivaror inneburit att kostnaderna för insatsvaror i jordbruket ökat, dels har övervärderade växelkurser inverkat menligt på exporten av jordbruksprodukter.

Tabell 3 Andelen av arbetskraften sysselsatt i tillverkningsindustri i Latinamerika, procent

	1925	1950	1960	1970
Genomsnitt för de 7 största länderna	15,0	—	17,0	17,0
Hela Latinamerika	—	14,4	14,0	13,8

Källor: [Griffin 1969], [Thurnham 1971], [Morawetz 1974].

ningsindustrins andel av arbetskraften tom minskat under senare decennier (tabell 3). Den låga sysselsättningen i industrisektorn har i sin tur klara samband med importsubstitutionspolitiken enligt kritikerna. Det är denna politik som orsakat snedvridningen av faktorpriserna och på så sätt givit incitament för investeringar i kapitalintensiv produktionsteknik och kapitalintensiva industrier.

Antalet "förlorade" arbetstillfällen i respektive industri beror på i vilken utsträckning det funnits tekniska substitutionsmöjligheter mellan kapital och arbetskraft. På basis av ekonometrisk skattningar av produktionsfunktioner har ett flertal författare hävdade att dessa substitutionsmöjligheter är relativt betydande (se [Morawetz 1974] för en översikt av litteraturen). Merparten av studierna indikerar en genomsnittlig substitutionselasticitet på ca 0,5, dvs en ändring av relativa faktorpriserna med en viss procent ger ungefär ett relativt hälften så stort relativt utslag i ändrade faktorproportioner. Om priset på arbetskraft i förhållande till kapital har höjts med t ex 100 procent på grund av importsubstitutionspolitiken — vilket inte förefaller orealistiskt i många u-länder — har sysselsättningen bara blivit tre fjärdedelar av vad den annars skulle ha blivit.¹²

Effekten av snedvridna faktorpriser på industrisammansättningen och därmed på sysselsättningen är förmodligen väsentligt större än effekten av valet av produktionsteknik inom respektive industri. Det är de kapitalintensiva industrierna, där u-ländernas komparativa nackdelar ligger enligt gängse uppfattning,

som erhållit det högsta tullskyddet.¹³ Förhoppningen i u-länderna är naturligtvis att den obetydliga omedelbara sysselsättningseffekten av importsubstitutionen ska kompenseras genom en högre tillväxt och därmed fler jobb på sikt. Men i länder där arbetskraften växer med 2,5–3 procent per år, och där den marginella arbetskraft/output-kvoten är ca 0,3, måste industriproduktionen växa mycket snabbt om industrins andel av arbetskraften ska öka. I flertalet importsubstituerande u-länder har produktionen inte ökat i en sådan takt, vilket avspeglar sig i siffrorna i tabell 3.

Vidare har importsubstitutionspolitiken enligt många varit en viktig orsak till den omfattande uppväxten av slumstäder, befolkade av i huvudsak arbetslösa och undersysselsatta. Den har skapat stagnation i jordbruket och exportsektorn, vilket stött ut folk från landsbygden. Dessutom har den givit upphov till höga löner i industrin, vilket i sin tur har bidragit till att locka ett mycket större antal personer från jordbruket än vad som kunnat sysselsättas i industrisektorn [Harris och Todaro 1970].

¹² I de här refererade studierna har skattningarna av substitutionsmöjligheterna byggts på data från företag som oftast bara har ett skift igång. En betydligt lägre arbetskraftskostnad i förhållande till kapitalkostnaden skulle förmodligen innebära att två- och flerskift skulle bli betydligt vanligare och medföra ytterligare sysselsättning.

¹³ Det estimerade fysiska kapitalet per anställd var ca 8 gånger större i de 10 procent mest kapitalintensiva tillverkningsindustrierna jämfört med de 10 procent mest arbetskraftsintensiva i USA i början på 60-talet (beräknat på tabell A-2 i Lary [1968]).

Importsubstitution oförenlig med snabb tillväxt och jämn inkomstfördelning

Förhoppningsvis har de centrala tankegångarna i kritiken mot importsubstitutionspolitiken fångats upp i denna översikt. Eftersom syftet har varit att täcka ett stort forskningsområde med en anse- nlig litteratur har det naturligtvis inte varit möjligt att göra rättvisa åt alla nyanseringar och reservationer respekti- ve författare anför.

Min egen slutsats är att analysen och de empiriska studier som föreligger, om än långt ifrån helt invändningsfria, ger tillräckligt övertygande belägg för att den typ av industrialisering genom im- portsubstitution som flertalet u-länder *de facto* har praktiserat knappast är förenlig med en snabb och jämnt fördelad till- växt; än mindre med en snabb expansion av antalet arbetstillfällen i den icke-hant- verksbetonade industrin. Men därav följer inte automatiskt slutsatsen att in- dustrialisering genom importsubstitution inte under några omständigheter kan leda till bättre resultat än den faktiskt har gjort. Litteraturen på området är svag på framför allt två punkter.¹⁴

För det första har man inte tillräckligt analyserat i vilken utsträckning de rela- tiva misslyckandena beror på importsub- stitionspolitiken i sig, eller på de meto- der som har använts för att genomföra den. Den faktiska politiken har ofta förts med sämsta tänkbara instrument. Tullar och kvantitativa regleringar är enligt mo- dern välfärdsteori bara det kanske "fjär- de bästa" sättet att nå de åsyftade må- len. Det "första bästa" alternativet skul- le vara att ge direkta subventioner till sparande och arbetskraftsanvändning. En sådan politik, som samtidigt undviker kvantitativa regleringar av importen och gör snabba kontinuerliga anpassningar av växelkursen etc, har stora förutsät- ningar att bli väsentligt mer framgångsrik än den politik som faktiskt förts.

För det andra har man i litteraturen inte gjort några större ansträngningar för att klargöra varför knappast något u-land har fört en enligt ekonomisk teori vettig importsubstitutionspolitik. Orsakerna har ofta varit politiska. Tullar och andra importavgifter tex ger regeringarna in- täkter. I Latinamerika finns det exempel på länder där upp till 75 procent av stats- intäkterna utgörs av skatter på utrikes- handeln [Lee 1971, s 343]. Att ersätta tullskyddet med direkta subventioner till den importkonkurrerande industrin skul- le fordra att hela skattesystemet lades om. Tullintäkterna skulle behöva ersät- tas med andra skatter, och samtidigt skulle det totala skatteuttaget behöva ökas för att finansiera subventionerna. Sådana drastiska förändringar fordrar dels kraftfulla politiska och administrati- va system, dels att det finns en vilja att acceptera de ofta omfattande omfördel- ningar av inkomster och förmögenheter i utjämning som blir följden.

För det tredje, för att en industrialise- ringsstrategi ska bli framgångsrik gäller det inte bara att välja rätt instrument för att styra själva industrialiseringen. Man måste förmodligen samtidigt genomföra en rad kompletterande reformer, inte bara av skattesystemet, utan även av ut- bildningssektorn, kapitalmarknaden och, inte minst, agrarsektorn. Flertalet importsubstituerande u-länder har gjort mycket små, om några, ansträngningar på dessa områden. De u-länder som lyc- kats industrialisera exceptionellt snabbt under 60-talet genom en exportinriktad strategi, främst Taiwan och Sydkorea, har däremot genomfört mycket långtgå- ende förändringar på samtliga dessa om- råden, reformer som förmodligen på ett avgörande sätt bidragit till framgångar- na.

¹⁴ För analyser från delvis andra utgångspunkter av importsubstitutionspolitiken i positiv anda, se bl a Aboyade [1973] och Hirschman [1968].

Till sist: Kritiken mot importsubstitutionen bygger till syvende og sidst på att det funnits, och finns, ett alternativ för flertalet u-länder: export av industrivaror till främst i-länderna. Uppenbarligen tror många regeringar i u-länderna så, eftersom allt fler av dem, om än långsamt och försiktigt, påbörjat en omorientering mot en mer utåtriktad industrialisering under 70-talet. Men det är ett alternativ som förutsätter att dessa länder kan omstrukturera hela sin pris- och produktionsstruktur efter årtionden av ofta långtgående importsubstitution; att de kan genomföra de kompletterande reformer, som förefaller vara nödvändiga för att eliminera restriktionerna på utbudssidan; och inte minst, att i-länderna avvecklar restriktionerna på efterfrågesidan genom att öppna sina marknader för u-ländernas industrivaror i långt större utsträckning än för närvarande. Det är ingalunda självklart att ett sådant alternativ verkligen existerar.

Referenser

- Aboyade, O., [1973], "Advancing Tropical African Development: A Defence of Inward Looking Strategy", in Streeten, P. P., ed, *Trade Strategies for Development*, MacMillan, London
- Ahluwalia, M. S., [1974], "Income Inequality: Some Dimensions of the Problem", *Finance and Development*, Vol 11
- Bairoch, P., [1975], *The Economic Development of the Third World Since 1900*, Methuen and Co Ltd, London
- Balassa, B., et al, [1971], *The Structure of Protection in Developing Countries*, J. Hopkins, New York
- Banerji, R., [1974], "The Export Performance of Less Developed Countries: A Constant Market Share Analysis", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol 110
- Bauer, B. T. and Yamey, B. S., [1957], *The Economics of Underdeveloped Countries*, Chicago
- Bhagwati, J. N., [1978], *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass
- Chenery, H. B. and Eckstein, P., [1970], "Development Alternatives in Latin America", *Journal of Political Economy*, Vol 78
- Cohen, B. I., [1968], "The Less Developed Countries' Exports of Primary Products", *Economic Journal*, Vol 78
- Corden, W. M., [1974], *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press Oxford

- Frank, A. G., [1967], "Capitalism and Underdevelopment in Latin America", Monthly Review Press, New York
- Griffin, K., [1969], "Reflections on Latin American Development", in Nisbet, C. T. (ed), *Latin America: Problems in Economic Development*, MacMillan, London
- Harris, J. R. and Todaro, M. P., [1970], "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Model", *American Economic Review*, Vol 60
- Healey, D., [1972], "Development Policy: A New Assessment", *Journal of Economic Literature*, Vol 10
- Herrera, A., [1972], "Social Determinants of Science in Latin America", *Journal of Development Studies*, Vol 9
- Hirschman, A. O., [1958], *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven
- Hirschman, A. O., [1968], "The Political Economy of Import-Substitution in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, Vol 82
- I. L. O., [1970], *Towards Full Employment - A Programme for Colombia*, Geneva
- [1971], *Matching Employment Opportunities and Expectations - A Programme of Action for Ceylon*, Geneva
- [1972], *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva
- Kleiman, E., [1976], "Trade and the Decline of Colonialism", *Economic Journal*, Vol 86
- Kravis, I. B., [1970], "Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries", *Economic Journal*, Vol 80
- Kruger, A. O., [1978], *Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass
- Kuznets, S., [1966], *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, Yale University Press, New Haven and London
- Lary, H., [1968], *Imports of Manufactures from Less Developed Countries*, NBER
- Lee, J.-K., [1971], "Exports and the Propensity to Save in LDCs", *Economic Journal*, Vol 81
- Lewis, A. W., [1955], *The Theory of Economic Growth*, George Allen and Unwin, London
- Little, I., et al, [1970], *Trade and Industry in Some Developing Countries*, Oxford University Press, London
- Maizels, A., [1968], *Exports and Economic Growth of Developing Countries*, Cambridge University Press
- Massel, B., [1972], "Foreign Exchange and Economic Development", *Review of Economics and Statistics*, Vol 54
- Morawetz, D., [1974], "Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey", *Economic Journal*, Vol 84
- Morrison, T. K., [1978], "Manufactured Exports and Protection in Developing Countries: A Cross-Country Analysis", *Economic Development and Cultural Change*, Vol 25
- Myrdal, G., [1957], *Ekonomisk teori och underut-*

Exportpromotion — 80-talets utvecklingsstrategi?*

Det är inte självklart att de flesta u-länder kan exportera sig till snabb tillväxt och jämn inkomstfördelning i likhet med Hong Kong, Singapore, Sydkorea och Taiwan, hävdar Peter Svedberg. Hindren finns dels i u-länderna själva, i form av underutveckling av viktiga sektorer och en snedvriden industristruktur, dels i i-länderna. Även om i-länderna på lång sikt kan importera mycket mer industrivaror från u-länderna är viljan att bära anpassningskostnaderna på kort sikt begränsad.

Under 70-talet har den ekonomiska professionen varit mycket enig i två för u-ländernas internationella relationer avgörande frågor: (1) den industrialiserings- och handelsstrategi som flertalet u-länder förlitat sig på under efterkrigstiden, s k importsubstitution¹, är inte förenlig med långsiktig snabb tillväxt, jämnare inkomstfördelning och ökad sysselsättning i tredje världen, och (2) en s k Ny Internationell Ekonomisk Ordning utgör inte det främsta alternativet för u-länderna: bäst är en frihandelsstrategi

baserad på export av industrivaror.²

Kritiken mot importsubstitutionspolitiken redovisade och granskade jag i *Ekonomisk Debatt* 6/79 [Svedberg 1979].

Syftet med föreliggande artikel är att närmare analysera möjligheterna för en allmän övergång bland u-länderna från importsubstitution till exportpromotion.^{3,4}

Dispositionen är den följande. Först redovisas erfarenheterna i fråga om tillväxt och inkomstfördelning i det fåtal u-

* Föreliggande artikel är till viss del baserad på material som författaren producerat för UNIDOS räkning [UNIDO 1979]. Marian Radetzki och Carl Hamilton har bidragit med värdefulla synpunkter. En del hänvisningar till erfarenheterna från Sydkorea har hämtats från en utmärkt trebetysguppssats av Gunnar Johard [1979].

¹ Med importsubstitution menas försök att industrialisera genom att stödja inhemsk tillverkning av varor avsedda för den egna marknaden med hjälp av höga tullar och andra importrestriktioner.

² En ökad export av industrivaror från u-länderna, möjliggjord genom en kraftig reducering av i-ländernas protektionism och diskriminering av de produkter u-länderna har relativa fördelar i produktionen av, utgör en av propåerna även i NIEO-

paketet. Men betoningen ligger där helt på efterfrågesidan, utbudsproblemen berörs mycket litet (jfr nedan). Vidare är ökad export av industrivaror knappast en från u-ländernas sida högt prioriterad del av NIEO-förslagen. Tyngdpunkten ligger på det s k integrerade råvaruprogrammet, dvs att etablera mekanismer som stabiliserar och höjer u-ländernas intäkter från export av råvaror.

³ I litteraturen på området används termen "exportpromotion", dels för en politik som syftar till att åstadkomma lika villkor för all produktion, oavsett om den exporteras, konkurrerar med import eller utgörs av varor som normalt inte går i utrikes-handel [Bhagwati 1978], dels för en politik där exporten av industriprodukter subventioneras på det ena eller andra sättet.

Tabell 1. Tillväxt av BNP per år i de 10 snabbast växande länderna 1960–1976. Procent.

	1960–70	1970–76	1960–76
(1) Libyen	24.8	6.2	17.6
(2) Botswana	5.6	20.8	11.2
(3) Gabon	5.9	18.4	10.8
(4) Hong Kong	12.9	7.3	10.7
(5) Saudiarabien	5.7	12.6	9.9
(6) Sydkorea	8.9	10.7	9.6
(7) Iran	9.6	9.0	9.4
(8) Singapore	9.4	9.1	9.3
(9) Taiwan	9.6	8.3	9.1
(10) Japan	10.5	5.2	8.4
Genomsnitt för De Fyra	10.2	8.9	9.7
Genomsnitt för alla u-länder	5.2	5.3	5.2

Källa: [UNCTAD 1977; tabell 6.2] [OECD 1974; annex table 110] (för Taiwan 1960–70) [OECD 1978; annex table H.3] (för Taiwan 1970–76).

Not: Rumänien hade en genomsnittlig tillväxt på 9.6 procent per år under perioden 1960–76, men det är svårt att jämföra denna siffra, som avser "net material product", med BNP-siffrorna för de länder som återfinns i tabellen ovan.

länder som *de facto* har praktiserat en renodlad exportpromotionspolitik under en längre tid: Taiwan, Sydkorea, Singapore och Hong Kong (fortsättningsvis refererade till som De Fyra). Därefter följer en analys av olika hinder på utbudssidan, dvs i u-länderna själva, för en omläggning av handelspolitiken; olika u-länders olika förutsättningar i dessa avseenden; och de utvärderingar som gjorts av utfallet i de länder som lagt om rodret under senare tid. En analys av hindren på efterfrågesidan, i första hand i i-länderna, presenteras i de följande avsnitten. En uppskattning av marknadskonsekvenserna i i-länderna av en hypotetisk industrivaruexport från tredje världen som helhet på De Fyras nuvarande nivå görs i ett följande avsnitt. Före en sammanfattning och slutsatserna redovisas några utvecklingstendenser som eventuellt kan bidra till att göra anpassningen i i-länderna till följd av ökad u-landsexport mindre problematisk i framtiden.

Erfarenheterna från De Fyra

Sydkorea, Taiwan och Singapore inled-

de en industrivarubaserad exportpromotionspolitik under början av 1960-talet efter att ha genomgått en försiktig importsubstitutionsfas (jfr nedan). Hong Kong har aldrig bedrivit importsubstitution. Sedan slutet av 60-talet karaktäriseras dessa fyra länder av en i det närmaste total avsaknad av tullar och andra handelshinder, samt en relativt fri valuta- och kapitalmarknad. Det råder knappast någon tvekan om att sedan handelspolitiken lades om De Fyra har upplevt en ekonomisk tillväxt, kombinerad med en jämn inkomstfördelning, som är enastående, inte bara bland u-länder, utan även i jämförelse med i-länderna. (Se även Hamilton [1979].)

Tillväxt. Tabell 1 redovisar den årliga

⁴ De viktigaste studierna av handels- och industrialiseringstrategier i tredje världen har initierats av OECD, NBER och Kielinstitutet. I samtliga projekt har ett tiotal u-länder studerats ingående och resultaten har dels redovisats i länderstudier, dels i sammanfattningsvolymen [Little 1970] [Bhagwati 1978] [Kruger 1978]. Kielprojektets resultat har ännu inte publicerats men finns tillgängliga i stencilform. I samtliga dessa studier rekommenderas u-länderna att överge importsubstitutionspolitiken för att i stället satsa på en exportpromotionspolitik inriktad på industrivaror.

Tabell 2. Den 40 procent fattigaste av befolkningens andel av BNI i de 10 u-länder med högst andel 1975. Procent.¹

(1) Taiwan	22.3
(2) Bangladesh	20.1
(3) Sri Lanka	19.3
(4) Jugoslavien	18.8
(5) Indien	17.0
(6) Korea	16.9
(7) Etiopien	16.8
(8) Pakistan	16.5
(9) Indonesien	16.1
(10) Burma	15.7
Samtliga u-länder ²	9.8

Källa: [Ahluwalia et al. 1979, tabell 4]

¹ Att använda de 40 procent fattigaste i befolkningens andel av BNI som mått på inkomstfördelningens jämnhet är naturligtvis relativt godtyckligt, men kan rationaliseras med att i u-länderna som helhet lever ungefär 40 procent av befolkningen i vad Världsbanken mfl definierar som "absolut fattigdom". "40-procentkriteriet" är dock långt ifrån det enda mått som använts i den här refererade litteraturen och resultaten skiljer sig inte åt vad beträffar slutsatsen att inkomstfördelningen i Taiwan och Sydkorea är väsentligt jämnare än i flertalet u-länder, speciellt bland de som befinner sig på den övre halvan av inkomstskalan. Mätt med tex Gini-koefficienter framstår fördelningen i de två länderna som än mer jämn än i tabellen ovan genom att denna koefficient tar hänsyn till att inkomsten i jordbruksbaserade länder som Bangladesh, Sri Lanka, Indien, Indonesien, etc ofta är relativt jämn för stora flertalet, men ytterst ojämn i inkomstpyramidens topp.

² Uppgifter om inkomstfördelningen finns bara för ett 40-tal u-länder. Bland dessa finns det ett klart negativt samband mellan inkomstnivå/industrialiseringsgrad och jämn inkomstfördelning. Jämför man således Taiwan och Sydkorea med andra u-länder i gruppen med per capita inkomster över 750 \$ per år, dvs främst länderna i Latinamerika och oljeländerna, framstår de två ländernas inkomstfördelning som än mer jämn.

tillväxten av BNP i de 10 länder i världen som låg högst i tillväxtligan under perioden 1960–76 (av sammanlagt ca 160 länder). De Fyra finns med bland dessa tio länder, som alla utom Japan hör till tredje världen. De övriga på listan är oljeexportörer, eller länder som kraftigt ökat exploateringen av tidigare outnyttjade mineraltillgångar (tex Botswana). Uppdelningen på två delperioder visar att tillväxten i De Fyra inte bara varit hög, utan även stabil över tiden.

Inkomstfördelning. Tabell 2 visar de tio u-länder där de 40 procent av befolkningen/hushållen som har lägsta inkomsterna svarar för den största andelen av totala inkomsterna. Både Taiwan och Sydkorea finns med bland de tio; några siffror för Singapore och Hong Kong finns inte. Jämförelsen mellan länder i fråga om inkomstfördelning är naturligt-

vis väsentligt vanskeligare än i fråga om tillväxt, men det stora antalet studier av fördelningen i Sydkorea och Taiwan visar entydigt att den är mycket jämn i flertalet tänkbara jämförelser. Värt att notera är också att under det *senaste* decenniet har inkomstfördelningen i åtminstone Taiwan tenderat att bli allt jämnare.⁵ Utjämningen är en följd av en växande löneandel i ekonomin, av en utjämning av lönerna bland såväl stads- som landsbygdsbefolkningen, samt av omflyttningen av arbetskraft från jordbruket till industrisektorn [Ranis 1978].⁶

Utbudsrestriktioner

Den ekonomiska utvecklingen i De Fyra har obestridligen varit gynnsam. Den intressanta frågan är i vilken utsträckning dessa länders erfarenheter kan överföras på andra u-länder. På utbuds-

sidan, dvs i u-länderna själva, kan man skilja mellan två slag av hinder för en omorientering av handelspolitiken efter De Fyras mönster. Det första slaget utgörs av hinder som är betingade av underutveckling som sådan; det andra av förhållanden som skapats av den förda politiken i u-länderna.

Underutvecklingsbetingade restriktioner

Går man tillbaka till 1960, då Sydkorea, Taiwan och Singapore lade om sin utrikeshandelspolitik, är det inte svårt att finna att dessa länders förutsättningar på en rad punkter var långt bättre än flertalet u-länders, nu såväl som då. De Fyras komparativa fördelar kan med andra ord skilja sig markant från övriga u-länders och för dessa att försöka kopiera De Fyra kan därför vara vanskligt.

I början av 60-talet hade De Fyra en för u-länder exceptionellt hög utbildningsnivå, en ovanligt väl utbyggd infrastruktur, och, framför allt, i fallen Taiwan och Korea, en jordbrukssektor som, efter flera och genomgripande reformer, var både effektiv och flexibel. Det finns exempel på andra u-länder som har, eller haft, en lika gynnsam position i ett eller kanske två av dessa avseenden, men knappast en så gynnsam kombination som De Fyra. Än viktigare kanske är att i Sydkorea och Taiwan var det fördelaktiga utgångsläget till stor del historiskt betingat. Båda dessa länder var koloniserade av Japan under relativt lång tid. Japan påförde dem sina egna reformer på utbildnings- och jordbruksområdet och precis som i hemlandet byggde japanerna upp en infrastruktur som passade en exportinriktad utveckling. I båda länderna avlöstes den japanska dominansen av USA, som initierade fortsatta reformer av utbildnings- och jordbrukssektorn [Adelman och Robinson 1978] [Cole och Lyman 1971] [Ranis 1978].

Efter omläggningen av utrikeshandelspolitiken kring 1960 har Sydkorea och

Taiwan genomfört långtgående reformer av skattesystemet och kreditmarknaden, främst på eget bevåg, men med stöd från USA och IMF. Dessa reformer har förmodligen varit helt nödvändiga för att mobilisera det stora sparande som behövdes för att finansiera investeringarna i exportsektorn. Under 60-talet fördubblade Taiwan och Sydkorea spar- och investeringskvoten i ekonomin [UN 1971; tabell A.12], som nu är bland de högsta i världen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att till stor del var de ovanligt gynnsamma förutsättningarna för exportpromotion i De Fyra följden av historiska omständigheter. Övriga u-länder med ambitionen att upprepa De Fyras framgångar måste åstadkomma liknande reformer av egen kraft, något som visat sig notoriskt svårt i flertalet u-länder, oavsett vilken utvecklingsstrategi de fört. Just detta är kanske själva kärnan i underutvecklingsproblemet.

Policy-betingade restriktioner

Med undantag för stadsnationen Hong Kong har samtliga u-länder med någon industrisektor av betydelse satsat på imports substitution. Denna politik har hämmat export av industrivaror på flera sätt, bl a genom att höja den privatekonomiska lönsamheten i den importersättande industrin, som därmed dragit till sig merparten av tillgängligt kapital och kunskaper, och genom att göra insats-

⁵ I både Taiwan och Sydkorea försämrades inkomstfördelningen något under 1960-talet, men rensat från övrigt inflytande tycks effekten av omläggningen av handelspolitiken ha varit i utjämnande riktning (jfr [Renaud 1976] [Adelman och Robinson 1978] [Kim 1978] [Ranis 1978]).

⁶ Huruvida inkomstfördelningen i Sydkorea förbättrades under 1970-talet eller inte råder det delade meningar om i litteraturen. I en studie [Ahluwalia et al 1979; tabell 4] räknas Korea till de länder där fördelningen utvecklats i jämnare riktning i perioden 1964–75. En färsk Världsbanksstudie [IBRD 1979a] hävdar att den blivit ojämnare, men att den fortfarande är mycket jämn i jämförelse med flertalet u-länder råder det knappast någon oenighet om.

varor i den exportinriktade industrin dyra (se Svedberg [1979]).

Den utsträckning i vilken importsubstitutionspolitiken snedvridit pris- och produktionsstrukturen varierar dock högst väsentligt från u-land till u-land, av flera skäl. För det första har vissa u-länder aldrig drivit importsubstitutionspolitiken längre i "vertikalt" led än till hopsättning av importerade delar. Andra länder har gått hela vägen och byggt upp skyddade kapitalvaruindustrier. För det andra har politiken sträckts ut mer eller mindre långt "horisontellt". Vissa u-länder har byggt upp en "allsidig" industrisektor, andra har satsat på utvalda, "lämpliga" industrier. För det tredje har graden av skydd från importkonkurrens som medgivits varierat. Några länder har aldrig låtit tullskyddet (eller motsvarande) överstiga något tiotal procent, andra u-länder har infört importuteslutande skydd. För det fjärde har valet av protektionistiska metoder varit olika i olika länder. I vissa fall har *ad valorem*-tullar, dvs procentuella tullar baserade på importvärdet, varit det enda instrumentet. I flertalet länder har dock vanliga tullar kompletterats med kvoter, licenser och andra kvantitativa importregleringar, vars snedvridande effekter ofta är långt större.

I samtliga dessa avseenden måste den importsubstitutionspolitik som Taiwan, Sydkorea och Singapore förde fram till början av 60-talet betecknas som mycket försiktig, speciellt i jämförelse med flertalet länder i Latinamerika, men även på andra håll i tredje världen [Donges och Riedel 1977] [Balassa 1978a]. Den förändring av de relativa priserna och produktammansättningen som omläggningen av utrikeshandelspolitiken medförde i dessa tre länder blev därför förmodligen långt mindre dramatisk än den som måste till i de u-länder som nu påbörjat en omorientering, eller står i begrepp att göra så. U-länderna i gemen har således

ett väsentligt sämre utgångsläge än De Fyra hade kring 1960.

En omläggning av utrikeshandelspolitiken i flertalet u-länder innebär drastiska behov av nedläggningar och nyetableringar, vilket ställer stora krav på tillgång på investeringskapital. En omläggning av politiken innebär också att hela det relativa prissystemet skakas om och därmed att inkomster och förmögenheter omfördelas. För att kunna genomföra sådana förändringar utan stora politiska omvälvningar är det ofta nödvändigt att kompensera de som förlorar på omläggningen. Även detta ställer stora krav på kapital. I den med nödvändighet svåra omställningsperioden kring 1960 erhöll Taiwan och Sydkorea långt mer (militärt och ekonomiskt) bistånd per capita, främst från USA, än flertalet u-länder erhållit, både tidigare och senare [OECD 1964; app tabell V. 2] [SIPRI 1971; s 147]. Utsikterna för andra u-länder med besvärliga omställningsproblem att erhålla lika generöst bistånd torde vara små.

Slutsatsen är obetingat att både ifråga om underutvecklingsbetingade och policy-betingade omständigheter hade De Fyra ovanligt gynnsamma förutsättningar för en omläggning av utrikeshandelspolitiken i början av 60-talet. Flertalet andra u-länder har ett väsentligt sämre utgångsläge vilket också påverkat politiken i det tjugotal länder som påbörjat en omorientering. I flertalet av dessa fall har omställningen varit partiell, gått långsamt, avbrutits eller t o m återgått (t ex Indien, Egypten och Turkiet) vid flera tillfällen [Donges och Riedel 1977] [Balassa 1978a]. Endast i Chile och Uruguay har politiken lagts om tvärt.

De undersökningar som gjorts tyder dock på att policy-omläggningen i de u-länder som företagit en sådan sedan mitten av 60-talet haft en statistiskt signifikant effekt på exporten av industrivaror i mer än hälften av fallen [Donges och

Riedel 1977] [Balassa 1978a]. I inget land utanför De Fyras krets, möjligen med undantag för Malaysia och något annat sydasiatiskt land, har dock exportpromotionspolitiken ännu påverkat den ekonomiska strukturen mer än marginellt. Pris- och produktionsstrukturerna speglar fortfarande importsubstitutionspolitiken och trots att trettioalet u-länder nu har en export av tillverkningsvaror överstigande 100 miljoner dollar per år, har åtta länder, dominerade av De Fyra, ökat sin andel av industrivaruexporten från tredje världen från 65 till 75 procent mellan 1970 och 1976 [UNCTAD 1978; tabell 1].

Efterfrågesituationen

För de u-länder som påbörjat eller står i begrepp att genomföra en satsning på export av tillverkningsvaror är det framför allt tre aspekter av efterfrågesidan som är av intresse: marknadens (1) storlek, (2) tillväxt och (3) tillgänglighet.

Marknadens storlek

I slutet av 70-talet svarade u-länderna för ca 8 procent av världens export av industrivaror. Denna låga andel visar att priskänsligheten i efterfrågan på u-länderna är mycket stor och att det finns gott om utrymme för expansion.⁷ Även i historiskt perspektiv ser u-ländernas förutsättningar gynnsamma ut. "Andra generationens" industriländer, USA, Tyskland, Frankrike och de skandinaviska länderna, hade en väsentligt mindre marknad att sälja på i förhållande till sin utbudskapacitet än u-länderna har i dag [Kravis 1970; s 860–64].

Ser man till u-ländernas del av totala tillförseln (absorptionen) av industrivaror i de viktigaste avnämländerna, de västliga marknadsekonomierna, blir bilden av marknadssituationen än ljusare; 1975 var andelen ca 2 procent. För enskilda produktgrupper är andelen högre, men även i de traditionella u-lands-

sektorerna, textil och konfektion, är den inte större än 3,3 respektive 8,6 procent. Det finns inga studier på en lägre disaggregeringsnivå, men det är förmodligen bara för ett fåtal enskilda industrivaror som u-länderna dominerar.

Marknadens tillväxt

Under 50- och 60-talen växte världsmarknaden för industrivaror dubbelt så snabbt som under något tidigare decennium [Kravis 1970; s 860–64]. På 70-talet föll tillväxttakten tillbaka kraftigt, men eftersom u-ländernas export är koncentrerad till vissa segment av världsmarknaden är det utvecklingen på dessa som är av störst intresse för dem.

Mellan 1928 och 1970 föll u-ländernas andel av världens *totala* export från 34 till 18 procent [Svedberg 1979; tabell 1]. Denna utveckling berodde till största delen på u-ländernas koncentration av exporten till långsamt växande (råvaru-) marknader, och i mindre utsträckning på förlorade marknadsandelar inom respektive område [Banerji 1974]. Något liknande ogynnsamt "strukturellt" utgångsläge för u-länderna föreligger inte i fråga om industrivaror.

I *tabell 3* redovisas tillväxten av världsimporten av *industrivaror*, uppdelat på 422 varugrupper som är indelade i fem "klasser" beroende på tillväxttakt. Klass I omfattar de 85 varugrupperna som växte snabbast osv. Av tabellen framgår att marknaderna av speciellt intresse för u-länderna hävdade sig väl under perioden. (1) De snabbast växande varugrupperna (klass I) utgör en väsent-

⁷ För en given vara kan efterfrågans elasticitet för en viss producentgrupp härledas ur (1) efterfrågans elasticitet för hela marknaden, (2) utbudets elasticitet för producenter utanför gruppen och (3) gruppens initiala andel av marknaden. En mycket låg andel ger en hög efterfrågeelasticitet för den givna producentgruppen när (1) och (2) antar de värden som normalt brukar förekomma i den empiriska litteraturen. I extremfallet är efterfrågan helt elastisk, dvs producentgruppen blir sk prisetakers.

88 *Tabell 3. Importen av industrivaror i OECD-länderna från världen som helhet och från u-länderna 1970 och 1976.*

Klass	Antal varor i respek- tive klass	Procentuell fördelning av importen inom respektive klass						Ökning av importen mellan 1970 och 1976 ¹		
		1970			1976			Från världen	Från u- länd.	(h)/(g)
		Import från världen	Import från u- länderna	(b)/(a)	Import från världen	Import från u- länderna	(e)/(d)			
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
I	85	15.5	22.7	1.5	22.2	32.8	1.5	3.9	5.8	1.5
II	85	30.0	26.2	0.9	33.8	33.5	1.0	3.1	5.1	1.7
III	85	18.3	16.1	0.9	17.5	15.0	0.9	2.6	3.8	1.4
IV	84	19.1	13.8	0.7	15.9	9.7	0.6	2.3	2.8	1.2
V	83	17.1	21.2	1.2	10.6	9.0	0.8	1.7	1.7	1.0
Total	422	100.0	100.0	1.0	100.0	100.0	1.0	2.7	4.0	1.5

Källa: [Svedberg 1980] baserad på UNCTAD-studie.

¹ Kvoten mellan importen 1976 och 1970.

ligt större andel av världens import från u-länderna än från samtliga länder både 1970 och 1976. (2) U-ländernas överrepresentation i klass I och II har ökat något mellan de två åren (jfr kolumn (c) och (f)). (3) *Inom* var och en av de högsta klasserna har importen från u-länderna vuxit snabbare än från världen som helhet. (4) Den snabbare tillväxten *inom* klasserna av importen från u-länderna är mest markant i de två högsta klasserna.

Prognoser av världshandelns utveckling under 80-talet och ännu längre fram är naturligtvis mycket vanskliga att göra och osäkra. Flertalet prognoser tycks dock förutspå att den relativt långsamma utvecklingen på 70-talet fortsätter ännu några decennier [Leontief 1976][OECD 1979][IBRD 1979a]. Men samtidigt finns det studier som ger övertygande argument till varför den relativt gynnsammare utvecklingen av marknaden för u-ländernas produkter kommer att bestå [Lydall 1979].

Tillträde till marknaden

Det är numera väl dokumenterat att i-ländernas utrikeshandelspolitik diskriminerar u-ländernas export av tillverkningsvaror på ett flertal olika sätt. (1) Den typ av varor för vilka u-länderna har komparativa fördelar är i genomsnitt belagda med högre *ad valorem*-tullar än andra industrivaror [Yeats 1980; tabell 4–5].⁸ (2) U-ländernas produkter är i större utsträckning belagda med specifika tullar, vilka dels oftast är högre än *ad valorem*-tullar, dels tenderar att diskriminera de lågpris- och lägre kvalitetsvarianter som u-länderna har speciella förutsättningar att exportera [Yeats 1976]. Flertalet industriländer skyddar sin jordbruksbaserade industriproduktion både med tullar och variabla importavgifter, vars skyddseffekt vanligtvis ligger skyhögt över vanliga tullars [Samson och Yeats 1977]. Samtidigt utgör sådana produkter en väsentligt större andel

av u-ländernas än i-ländernas export.⁹ (4) Icke-tariffära handelshinder är både vanligare och har en högre skyddseffekt för varor som är överrepresenterade i u-ländernas export [Walter 1971][Ronningen och Yeats 1976]. (5) De i-landsinitierade sk frivilliga exportbegränsningsavtalen, "ordnade marknadsföringsavtalen" och i-ländernas ökande utnyttjande av undantagsklausulerna i GATT-avtalet under den senaste lågkonjunkturen tex införande av sk anti-dumpingtullar, "countervailing duties" och "tillfälliga" importkvoter (den sk nya protektionismen), har i första hand använts för att hålla tillbaka importen från u-länderna [Helleiner 1979][Balassa 1978b].

Å andra sidan har uppemot hälften av u-ländernas export av industrivaror givits en positiv särbehandling under 70-talet genom Systemet med Generella Preferenser (GSP) [UNCTAD 1979; tabell 7.3], och de sk Offshore Assembly Provisions (OAP). GSP innebär att vissa varor befrias från tullar i i-länderna när de importeras från ett u-land men inte annars.¹⁰ OAP innebär att importerade varor som innehåller ett visst kvantum komponenter tillverkade i importlandet, befrias från tull, vilket gynnat export från sk sammansättningsfabriker i u-länderna [Finger 1975]. GSP-behandlingen av u-ländernas industrivaruexport är dock begränsad till sk icke-känsliga

⁸ Höjden på tullarna i flertalet europeiska länder har visats ha ett signifikant positivt samband med andelen lågutbildad arbetskraft i förädlingsvärdet [Constatopoulos 1974].

⁹ 1976 utgjorde "food items" drygt 30 procent av de icke-oljeexporterande u-ländernas export. För världen som helhet var motsvarande siffra 13 procent [UNCTAD 1979; tabeller på s 94, 102 och 110].

¹⁰ Större delen av handeln mellan i-länderna i industrivaror är inte belagd med tullar till följd av etablerandet av regionala handelsblock, tex EG och EFTA. Det betyder att GSP bara innebär att u-länderna ges samma villkor som i-länderna, dvs det är inte alltid frågan om att ge u-länderna preferenser, bara om att upphöra att diskriminera dem.

produkter (tex är tekovaror undantagna) och till en viss exportvolym, öknings utöver detta "tak" beläggs med vanliga "mest-gynnade-nations"-tullar.¹¹ Den handelsalstrande effekten av GSP-systemet blir därför mycket svag. OAP-systemet är bara infört i USA, Holland och Västtyskland. Det är inte behäftat med lika många inskränkingsklausuler, men diskriminerar till fördel för export från dotterföretag i u-länderna till transnationella företag, vilket betyder att endast en del av de inkomster som genereras av denna export kommer u-länderna till godo.

På det hela taget står det helt klart att i-länderna diskriminerar u-ländernas export av industrivaror, preferensbehandlingen av viss export till trots. Det har gjorts ett antal försök att uppskatta den samlade effekten av diskrimineringen på u-ländernas export och inkomster. De flesta studier är baserade på mycket enkla modeller [Reuber 1965][Johnson 1967][Balassa 1967], men en färsk Världsbanksstudie bygger på en tillräckligt sofistikerad modell för att göra resultaten trovärdiga [Waelbroeck et al. 1979]. Under olika antaganden om storleken på de relevanta utbuds- och efterfrågeelasticiteterna uppskattar man att ett totalt avskaffande av alla handels hinder i världen skulle betyda att u-ländernas BNP skulle öka med 1–2 procent. En preferensbehandling av u-ländernas export utan inskränkningar skulle öka inkomsterna med ungefär lika mycket. Studien indikerar således att u-länderna förlorar på i-ländernas protektionism, men att förlusten är av en relativt underordnad storleksordning.¹²

Volym- och sammansättningsproblemen

Att ett fåtal små u-länder lyckats öka sin export av industrivaror till i-länderna med 35–60 procent per år under de två senaste decennierna, betyder inte att alla

u-länder samtidigt skulle kunna göra det samma – även om man bortser från svårigheterna på utbudssidan. För det första måste en kraftig expansion av exporten av industrivaror i allmänhet från u-länderna motsvaras av en drastisk ökning av i-ländernas import från u-länderna. Importökningen skulle i sin tur kräva en omfattande allmän omallokering av resurserna i i-länderna, valutakursförändringar och andra makroekonomiska anpassningsproblem. Jag har valt att kalla detta Volymproblemet (The Magnitude Problem).

Ytterligare ett problem uppstår genom att u-ländernas export av industrivaror med nödvändighet är koncentrerad till ett begränsat produktsortiment. Denna koncentration skulle medföra att stora krav ställdes på en omflyttning av resurser i i-länderna, från de med u-länderna importkonkurrerande sektorerna till andra delar av ekonomin. Detta i huvudsak allokeringsspolitiska problem be-tecknas i litteraturen som sammansättningsproblemet (The Fallacy-of-Composition Problem).

Tabell 4 redovisar resultaten av en simulering [Svedberg 1980] av hur en kraftig expansion av u-ländernas export av industrivaror skulle påverka u-ländernas andel av totala "absorptionen" av industrivaror i i-länderna. Simulering I bygger på förutsättningen att i-ländernas import av industrivaror i perioden 1960–75 från *samtliga* u-länder ökade i samma

¹¹ För en utförligare diskussion av begränsningar i GSP och effekterna på u-ländernas export och realinkomster, se Murray [1973a, 1973b] och Baldwin och Murray [1977].

¹² Det bör emellertid påpekas att den underliggande modellen, trots många förtjänster, är av en strikt komparativ-statisk natur. Inga dynamiska effekter, tex ändringar av u-ländernas egen utrikeshandelspolitik, som skulle skifta utbudskurvan utåt, har integrerats i modellen. Vidare förefaller det som om alternativkostnaden för de resurser som skulle flyttas över till exportsektorn värderats väl högt, speciellt med tanke på den låga utnyttjandegraden av bl a arbetskraften i många u-länder.

Tabell 4. Import av industrivaror till OECD-länderna i procent av totala tillförseln 1975, totalt och för enskilda industrier.

	Faktisk import från alla länder i procent av totala tillförseln 1975 (a)	Faktisk import från u-länderna i procent av totala tillförseln 1975 (b)	Simulerad (I) importandel från u-länderna 1975 (c)	(c)/(b) (d)	Simulerad (II) importandel från u-länderna 1975 (e)	(e)/(b) (f)
Livsmedel	3.9	2.2	5.1	2.3	6.0	2.7
Textil	6.0	3.3	6.4	1.9	47.6	14.4
Konfektion	13.3	8.6	10.9	1.3	239.6	27.9
Trä och papper	7.3	0.8	3.7	4.6	12.9	16.1
Gummi	1.7	0.2	0.8 ¹	4.0	4.4	22.0
Kemikalier	5.4	1.7	8.5 ¹	5.0	0.5	0.3
Petroleumprodukter	6.7	4.9	22.0 ¹	4.5	12.8	2.6
Mineralprodukter	1.3	0.3	2.0 ¹	6.7	4.0	13.3
Metaller	10.3	3.5	7.7	2.2	6.6	1.9
Transportutrustn.	1.5	0.2	0.3 ¹	1.5	1.5	7.5
Maskiner och övrigt	3.9	1.2	1.5	1.2	28.5	23.8
All tillverkningsindustri	5.0	2.0	8.1	4.0	22.2	11.1
från:						
EEC (6)	10.4	1.5	15.8	10.5	13.5	9.0
U K	33.6	3.9	12.0	3.1	34.1	8.7
U S A	7.1	2.0	8.5	4.3	20.6	10.3
Japan	6.0	1.8	2.6	1.4	22.5	12.5

Källa: [Svedberg 1980]

¹ Estimat som bygger på ökningarna från mycket låga absoluta tal 1960, vilket gör resultaten svåra att tolka.

takt som importen från De Fyra. Simulering II är baserad på förutsättningen att alla u-länder har en export per capita av industrivaror till i-länderna av samma storlek som De Fyra år 1975. Eftersom De Fyras totala export per capita 1960, initialåret för simulering I, var högre än för u-länderna i gemen, ger simulering II högre uppskattade andelar av industri-varutillförseln.¹³ Det är således fråga om ett experiment där jag simulerar hypotetiska utvecklingsförlopp för perioden 1960–75 som sedan jämförs med den faktiska situationen; det är alltså inte fråga om att göra regelrätta prognoser för framtiden. Tanken är dock att de simulerade resultaten ska ge vissa indika-

Volymproblemet. Jämfört med u-ländernas faktiska andel av absorptionen av industrivaror i i-länderna, ger simulering I och II en fjärdedel respektive elva gånger så stor andel. En u-landsimport på de hypotetiska nivåer som simuleringarna utvi-

¹³ Simulering II bygger således på antagandet att exporten per capita från mycket stora länder som Indien är lika stor som från De Fyra, vilka är relativt små länder. Detta är naturligtvis ett extremt antagande, men det visar den importnivå som skulle erfordras i stora länder som Indien för att dessa skulle nå samma framgångar som De Fyra, om nu Indien förlitade sig på exportpromotion som huvudsaklig utvecklingsstrategi.

sar överstiger kraftigt i-ländernas *totala* import av industrivaror från *samtliga* länder 1975. För att skapa det nödvändiga utrymmet för en u-landsexport på dessa nivåer skulle det med andra ord inte räcka med att ersätta all annan import till i-länderna med u-landsimport (s k handelsavledning), en del av den inhemska produktionen för den egna marknaden skulle också behöva ersättas med u-landsimport (s k handelsalstring). Det s k volymproblemet är med andra ord långt ifrån negligerbart.

Sammansättningsproblemet. Resultaten på industrinivå i *tabell 4* ger en bild av sammansättningsproblemet vid. Skulle tex alla u-länder, för att ta det mest drastiska resultatet, exportera konfektionsvaror på samma nivå per capita som De Fyra, skulle i-ländernas *totala* marknad inte räcka till för att absorbera denna import. Förutom att lägga ner all egen produktion av konfektionsvaror, skulle konsumenterna i i-länderna behöva fördubbla sin konfektionskonsumtion för att möjliggöra en allmän u-landsexport av den simulerade storleksordningen. Sammansättningsproblemet framstår således som klart allvarligt även när analysen är baserad på den relativt aggregerade industrinivån som återges i *tabell 4*. Eftersom u-ländernas export är koncentrerad till undergrupper inom de 11 industriaggregaten i tabellen, skulle en studie på en lägre aggregeringsnivå visa på än högre simulerade u-landsandelar för vissa varor. Tyvärr finns det inte data för mer detaljerade undersökningar av sammansättningsproblemet vid.

Skillnaden mellan importländerna. Kvoten mellan den simulerade och faktiska u-landsandelen i totala tillförseln är lägst för UK i båda simuleringarna. Detta speglar en mindre koncentration av UKs faktiska industrivaruimport från u-länderna till De Fyra, än för de övriga industriländerna. Ett annat intressant resultat är att simulering II är större än I i

EECs fall, men tvärtom för övriga i-länder, vilket speglar det faktum att EEC hade en relativt liten import från De Fyra 1960, men att denna senare har ökat snabbare än i övriga i-länder. Japan, å andra sidan, uppvisar en mycket låg siffra i simulering I. Det betyder att Japan ökade sin import från hela u-landsgruppen i stort sett i samma takt som från De Fyra, men att exporten per capita från De Fyra till Japan fortfarande är mycket större än för u-länderna som grupp.

Nya utvecklingstendenser?

Simuleringarna i avsnittet ovan baseras på en enkel modell och de grundläggande förutsättningarna gör kanske väl mycket våld på "verkligheten", speciellt om man tolkar resultaten som indikationer på vad som skulle bli effekterna av en allmän satsning bland u-länderna idag på export av industrivaror till i-länderna. Det är speciellt några "nya" utvecklingstendenser som inte fångats upp i simuleringarna ovan, men som kan vara viktiga för att bedöma framtiden.

(1) Simuleringarna baserades på förutsättningarna att *alla* u-länder hade en exportutveckling motsvarande De Fyras, förmodligen ett något orealistiskt antagande. Ett flertal u-länder utvecklas till fredsställande, t o m mycket snabbt i vissa fall, genom att följa andra utvecklingsstrategier, tex olje- och minalexport. Dessa länder har liten eller ingen anledning att lägga om kursen mot exportpromotion av industrivaror. Andra u-länder har ännu en alltför primitiv ekonomi, speciellt i fråga om allmän utbildningsnivå, infrastruktur och industriell erfarenhet för att kunna producera och exportera industrivaror inom den närmaste framtiden. I ytterligare andra u-länder förefaller den politiska strukturen vara sådan att en omläggning av utrikeshandelspolitiken förefaller utsiktslös. Simuleringarna utvisar emellertid att även om tex bara hälften av tredje världen samti-

digt expanderar sin export av industrivaror i samma utsträckning som De Fyra – säg flertalet länder i Latinamerika och Asien, medan länderna i Afrika och Mellersta Östern går andra vägar – blir marknadseffekten i i-länderna dramatisk.¹⁴

(2) Under de två senaste decennierna har de Fyras export av industrivaror vuxit med 35–60 procent om året. Dessa länder kan inte fortsätta att öka sin export i samma takt för evigt. Industrivaror ökar snabbt sin andel av exporten, och tillverkningsindustrin sin andel av den totala ekonomin. När det inte längre går att omallokera resurser till exportindustrin, när höjd produktivitet måste svara för merparten av produktionsökningen, kan den nuvarande expansionstakten knappast upprätthållas. Det skulle betyda att det blir lättare för andra u-länder att komma in på marknaden. En jämförelse mellan Sydkorea och Taiwan, å ena sidan, och Japan å den andra, indikerar dock att expansionen i de två förstnämnda kan fortsätta i oförminskad takt åtminstone under 80-talet, förmodligen också under 90-talet.

(3) De nuvarande huvudsakliga exportörerna av industrivaror i u-världen blir snabbt alltmer teknologiskt sofistikerade och reallönerna stiger fort. Det betyder att dessa länders komparativa fördelar snabbt förskjuts mot mer teknologi- och kapitalintensiva produkter, vilket ger ökat utrymme för nya u-länder som kommer in på marknaderna för de mer traditionella u-landsindustrivarorna.¹⁵ Den andra fördelen är att de "nya" varor som utgör en växande andel av u-ländernas export inte konkurrerar med lika sysselsättningskänslig produktion i i-länderna som de traditionella varorna. Därmed torde risken för protektionistiska åtgärder mot u-landsexporten minska.

(4) De traditionella industriindelningarna tenderar att bli allt mer trubbiga verktyg i ekonomisk analys. Hela pro-

duktionen av en produkt sker alltmer säl-lan i en integrerad process inom en enda anläggning/företagsenhet. Tendensen är uppenbarligen mot en splittring av produktionsprocessen så att olika komponenter tillverkas, bearbetas och sätts samman i olika "industrier" och ofta i olika länder, men ofta inom *samma* företag, beroende på olika komponenters faktorintensitet. Denna utvecklingstendens har gynnat u-länderna i så måtto att de fått sin beskärda del av denna "nya" internationellt fördelade industriproduktion. U-länderna har dels fått del av den i form av legotillverkning i inhemska företag [Sharpston 1975], dels i form av etablering av dotterföretag till transnationella företag [Nayyar 1978].

Den "nya" typen av komponentexport från u-länderna löper förmodligen mindre risk att möta handelshinder än traditionell u-landsexport av åtminstone två skäl. Det ena är att både legotillverkning och dotterföretagsproduktion involverar starka ekonomiska intressen i de importerande i-länderna, vilkas inflytande på handelspolitiken torde verka mot protektionism. Det andra skälet är att "utflyttning" av produktion av delar och sammansättningsjänster inte hotar sysselsättningen i hela branscher eller industrier och i hela regioner i i-länderna.

(5) I och med att u-länderna lägger om sin utrikeshandelspolitik i mindre protektionistisk riktning blir deras egna marknader av större intresse för i-ländernas export. Den högre tillväxttakten och därmed ökade importefterfrågan

¹⁴ Simulering I skulle inte påverkas nämnvärt av att Afrika och Mellersta Östern eliminerades i beräkningarna eftersom dessa regioner hade ingen eller obetydlig export av industrivaror 1960, utgångsåret för denna simulering. Simulering II däremot skulle ge en ca 20 procent lägre siffra, dvs dessa regioners andel av befolkningen i tredje världen.

¹⁵ På varuområden där importen från u-länderna är (effektivt) kvoterad i i-länderna, tex i fråga om teko-varor, blir denna effekt mindre.

som ser ut att gå hand i hand med omläggningen av handelspolitiken, gör också u-ländernas marknader mer attraktiva för omvärlden. Följden blir oundvikligen att u-ländernas förhandlingsposition vis-a-vis i-länderna förbättras. Därmed är chansen större att u-länderna i fortsättningen kan hålla den u-landsdiskriminerande protektionismen i i-länderna tillbaka bättre än i tidigare perioder.

(6) I och med att u-länderna i gemen väljer att satsa på en exportinriktad industrialiseringsstrategi kan man förvänta sig ökad tillväxt och specialisering i dessa länder. Därmed ökar också deras efterfrågan på importvaror och möjligheterna att expandera handeln mellan u-länderna. En sådan utveckling skulle möjliggöra större exportökningar från u-länderna utan anpassningsproblem i i-länderna. Redan under 70-talet ökade andelen av u-ländernas export som gick till andra u-länder mycket markant (Ahmed 1979).

Sammanfattning och slutsatser

De huvudsakliga hindren på utbudssidan för en övergång bland u-länderna till en exportorienterad utvecklingsstrategi står att finna på två plan. Det ena är den snedvridning av priser och produktionsammansättning som följt i spåren av en ofta långtgående och långvarig importsubstitutionspolitik. Den andra typen av hinder utgörs av ineffektivitet och utveckling inom jordbrukssektorn, utbildningsväsendet, skatte- och kreditmarknadssystemet, vilka måste undanröjas för att en omorientering av handelspolitiken ska lyckas. I båda dessa avseenden har flertalet u-länder ett betydligt sämre utgångsläge än De Fyra hade vid sin omläggning i början av 1960-talet.

På efterfrågesidan utgör varken storleken eller tillväxten av den totala marknaden för industrivaror allvarliga hinder för en snabb expansion av u-ländernas export av industrivaror *på lång sikt*. Inte

heller förefaller det som om de delmarknader som är av främst intresse för u-länderna utvecklas speciellt ogynnsamt, snarare tvärtom. På *kort och medellång sikt* ser problemet dock annorlunda ut. En allmän satsning bland u-länderna på industrivaruexport på en nivå motsvarande De Fyras skulle kräva en flerdubbling av u-ländernas andel av den totala absorptionen av industrivaror i i-länderna inom ett halvtannat decennium. På de områden där u-länderna har en komparativ fördel skulle andelen, vid oförändrad produktsammansättning, bli orimligt hög. I vissa fall skulle i-ländernas totala marknad helt enkelt inte räckta till för att svälja en u-landsimport av denna storleksordning.

Redan den anpassning av produktion och sysselsättning i i-länderna som följt av u-ländernas faktiska expansion av exporten av tillverkningsvaror har föranlett ett utbredd användande av en mångfald protektionistiska åtgärder. En flera gånger större export från u-länderna förefaller i detta perspektiv inte vara förenligt med den takt i vilken i-länderna visat sig beredda att anpassa sina ekonomier. Det finns dock vissa tendenser i utvecklingen som tyder på att anpassningsproblemet kan bli mindre i framtiden, men en generell u-landssatsning på export av industrivaror förefaller ändå oförenlig med i-ländernas (brist på) acceptans av de kortsiktiga anpassningskostnaderna.¹⁶ För *enskilda* u-länder kan dock en satsning på produktion av industrivaror för export vara den bästa utvecklingsstrategin — så länge den stora massan u-länder inte väljer samma strategi.

¹⁶ På lång sikt har naturligtvis även i-länderna mycket att vinna på att tillåta u-länderna att konkurrera ut vissa delar av sin industri och flytta över resurserna till mer produktiva sektorer. I flertalet i-länder förefaller det dock som om politikerna tenderar att i allt högre utsträckning se till de kortsiktiga anpassningskostnaderna och nervärdera de, som de kanske uppfattar som osäkra, långsiktiga vinsterna av ökad arbetsfördelning i världen.

Referenser

- Adelman, I. och Robinson, S., [1978], *Income Distribution Policy in Developing Countries: A Case Study of Korea*, Stanford University Press
- Ahmad, J., [1979], "Trade among Developing Countries as a Vehicle for Industrialization: Past Experiences and New Possibilities", in UNIDO [1979]
- Ahluwalia, M. S., mfl [1979], "Growth and Poverty in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, årg 6 (September)
- Balassa, B., [1967], "The Impact of the Industrial Countries' Tariff Structure on Their Imports of Manufactures from Less Developed Areas", *Economica*, årg 34 (November)
- [1978a], "Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis", *Weltwirtschaftliches Archiv*, årg 114
- [1978b], "The 'New Protectionism' and the International Economy", *Journal of World Trade Law*, årg 12 (Sep–Oct)
- Baldwin, R. E. och Murray, T., [1977], "MFN Tariff Reductions and LDC Benefits under the GSP", *Economic Journal*, årg 87 (March)
- Banerji, R., [1974], "The Export Performance of Less Developed Countries: A Constant Market Share Analysis", *Weltwirtschaftliches Archiv*, årg 110
- Bhagwati, J. N., [1978], *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass
- Cole, D. C. och Lyman, P. N., [1971], *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*, Harvard University Press, Cambridge
- Constantopoulos, M., [1974], "Labor Protection in Western Europe", *European Economic Review*, årg 5 (December)
- Donges, J. B. och Riedel, J. H., [1977], "The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues", *Weltwirtschaftliches Archiv*, årg 113
- Finger, J. M., [1975], "Tariff Provision for Off-shore Assembly and the Exports of Developing Countries", *Economic Journal*, årg 85
- Hamilton, C., [1979], "Tillväxt och inkomstfördelning i de nya industriländerna", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 5
- Helleiner, G. K., [1979], "The New Industrial Protection and the Developing Countries", *Trade and Development*, årg 1
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), [1979], *Report on the Republic of Korea*, Washington DC (May 15)
- [1979a], *World Development Report 1979*, Washington DC
- Johard, G., [1979], "Sydkoreas ekonomiska utveckling: en studie av 'Take-Off', trebetygsuppsats vid Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet (stencil)
- Johnson, H. G., [1967], *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, Washington DC
- Kim, D., [1978], "Structural Change, Employment and Income Distribution: The Case of Korea 1960–1970", *Seminar Paper No. 85*, Rice University, Program of Development Studies, Houston, Texas
- Kravis, I. B., [1970], "Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries", *Economic Journal*, årg 80
- Kruger, A. O., [1978], *Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass
- Leontief, W., mfl, [1976], *The Future of the World Economy*, United Nations
- Little, I., mfl [1970], *Trade and Industry in Some Developing Countries*, Oxford University Press, London
- Lydall, H. F., [1979], "Prospects for Further Industrialization of Developing Countries Through Export of Manufactures", in UNIDO (1979)
- Murray, T., [1973a], "How Helpful is the Generalized System of Preferences to Developing Countries?", *Economic Journal*, årg 83 (June)
- [1973b], "Preferential Tariffs for the LDCs", *Southern Economic Journal*, (July)
- Nayyar, D., [1978], "Transnational Corporations and Manufactured Exports from Poor Countries", *Economic Journal*, årg 88 (March)
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), [1964], *The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries 1956–1963*, Paris
- [1974], *Development Co-operation Review 1974*, Paris
- [1978], *Development Co-operation Review 1978*, Paris
- [1979], *Some Preliminary Findings of the Inter-Future Project*, (stencil) Paris
- Ranis, G., [1978], "Equity with Growth in Taiwan: How 'Special' is the 'Special Case'?", *World Development*, årg 6 (March)
- Renaud, B., [1976], "Economic Growth and Income Inequality in Korea", *World Bank Staff Working Paper No. 240*, Washington DC
- Reuber, G. L., [1965], *Canada's Interest in the Trade Problems of Less Development Countries*, Montreal, The Private Planning Association of Canada
- Ronningen, V. och Yeats, A. J., [1976], "Nontariff Distortions in International Trade: Some Preliminary Empirical Evidence", *Weltwirtschaftliches Archiv*, årg 112
- Sampson, G. P., och Yeates, A. J., [1977], "An Evaluation of the Common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to the European Economic Community", *American Journal of Agricultural Economics*, årg 59 (February)
- Sharpston, M., [1975], "International Sub-Contracting", *Oxford Economic Papers*, årg 27 (March)
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), [1971], *The Arms Trade with the Third World*, Almqvist & Wiksell, Stockholm

- Svedberg, P., [1979], "Imports substitution – en misslyckad utvecklingsstrategi?" *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 6
- [1980], "The Limitations of the 'Special Case' Reconsidered", (stencil)
- United Nations (UN), [1971], *World Economic Survey*, New York
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), [1976], *Handbook of International Trade and Development Statistics*, New York
- [1978], *Review of Recent Trends and Developments in Trade in Manufactures and Semi-Manufactures*, Geneva
- [1979], *ibid*
- United Nations Industry and Development Organisation (UNIDO), [1979] *Industry 2000: New Perspectives Collected Background Papers*, vol 4, International Trade in Industrial Products, Vienna (December 15)
- Waelbroeck, J., [1979], "Impact on Tariff Cuts on Trade and Growth of Developing Countries: Some Preliminary Findings", The World Bank, Washington, DC (stencil)
- Walter, I., [1971], "Nontariff Barriers and the Export Performance of Developing Economies", *American Economic Review Papers and Proceedings*, årg 61 (May)
- Yeats, A. J., [1976], "An Analysis of the Incidence of Specific Tariffs on Developing Country Exports", *Economic Inquiry*, årg 14 (March)
- [1980], *Trade Barriers Facing Developing Countries*, Macmillan, London

Statens betydelse för utvecklingen i fattiga länder

Ett problem inom utvecklingsekonomisk teori är dess oförmåga att förklara varför vissa länder utvecklas medan andra stagnerar. I denna artikel pekar Mats Lundahl och Claudio Vedovato på nödvändigheten av att analysera statens roll. Staten kan i många fattiga länder vara en kraft som genom att främja vissa grupperns intressen motverkar utveckling.

Syftet med denna artikel är att peka på nödvändigheten av att inkludera en analys av statens och intressegruppers agerande för att förklara utveckling/underutveckling. Vi skall därvid visa hur "den nya politiska ekonomin" kan tillämpas på fattiga länder.

Utvecklingsekonomins "kris"

I en artikel i Ekonomisk Debatt diskuterar Arne Bigsten [1984] utvecklingsekonomins utveckling sedan 40-talet. (Se också de Vyllder [1984].) Bigsten tar i sin artikel upp ämnets oförmåga att besvara väsentliga frågor. Efter en genomgång av de modeller som dominerat utvecklingsekonomi: Harrod-Domarmodellen med sin betoning av kapitalackumulationens centrala roll för ekonomisk utveckling, debatten om balanserad och obalanserad tillväxt, Rostows stadieteori, Lewis' modell för en dualistisk ekonomi, beroendeskolan m fl, menar Bigsten att det inte finns någon teori eller skola som kan göra anspråk på att redovisa en generell utvecklingsteori. Vi kan inte inom utveck-

lingsekonomins ram exempelvis förklara varför det är just Europa, Nordamerika och några få ytterligare länder som är industrialiserade och välmående eller varför Sydkorea och Kenya, som för några decennier sedan var ungefär lika fattiga, nu skiljer sig kraftigt åt vad gäller inkomstnivå. Enligt Bigsten är det svårt att utifrån renodlat ekonomiska resonemang förstå dessa skillnader och man måste kanske inbegripa sociala och kulturella faktorer i analysen.

Tillväxtens "politiska ekonomi"

Samma otillräcklighet karakteriserar till stor del nationalekonomins förmåga att förklara skillnader i tillväxttakt mellan industriländer. Den amerikanske ekonomen Mancur Olson [1982, 1983] påtalar denna brist hos den gängse teorin och kritiserar de *ad hoc*-betonade förklaringar till dessa skillnader som ofta framförs av både fack- och lekmän. Till sådana *ad hoc*-förklaringar hör exempelvis argumentet att den höga tillväxttakten i Japan och Västtyskland under efterkrigstiden är

ett resultat av den ovanliga flitighet dessa länders befolkningar besitter medan Storbritanniens låga tillväxttakt kan förklaras med brittenas starka preferenser för fritid. Men, menar Olson, i så fall glömmar man att Storbritannien hade den snabbaste tillväxttakten under nästan ett århundrade. Det kan därför knappast påstås att ovanligt starka preferenser för fritid skulle vara ett inneboende kulturellt drag hos brittena.

Olson vill ersätta dessa och andra *ad hoc*-förklaringar med en "tillväxtens politiska ekonomi". Grundvalen för denna är Olsons eget bidrag till teorin om intressegruppers beteende framlagd i hans välkända bok *The Logic of Collective Action* [1965]. Olson diskuterar där förekomsten av organisationer som syftar till att främja en grupp företag eller individers gemensamma intresse. Sådana organisationer ger samma förmåner till alla i gruppen om den lyckas i sitt uppsåt. Om en fackförening lyckas få upp lönen för en viss kategori får *alla* arbetare inom denna kategori löneförhöjning. Detta innebär att organisationen tillhandahåller en för gruppen *kollektiv* nytthet, d v s om en individ får en fördel av en åtgärd får *alla* samma fördel.

Frågan är då hur dessa intressegrupper växer fram och hur starka de kan förväntas vara. En viktig slutsats är att individer har starkare incitament att agera för en viss åtgärd ju färre individer organisationen omfattar. Ju större grupp desto mindre andel av resultatet erhåller den individ som gör en personlig insats. Detta innebär att rationella nyttomaximerande individer har svaga incitament att satsa tid och pengar för att en stor grupp skall erhålla en kollektiv nytthet. Endast om man har *selektiva* incitament, d v s om det förekommer någon form av diskriminering mellan dem som bidrar till att erhålla en sådan nytthet och dem som inte bidrar, kan man få individer i större grupper att agera för ett gemensamt intresse.

En implikation av detta resonemang är

att vissa intressen aldrig kommer att bli företrädda av någon organisation eller endast av mycket svaga sådana. Olson nämner stora grupper som konsumenter, skattebetalare och arbetslösa som exempel. En annan implikation är att även de grupper som kan organiseras inte kommer att göra detta förrän lång tid efter det att ett gemensamt intresse uppstått. Här kommer vi till "kärnan" i Olsons tillväxtteori. Ju längre ett samhälle varit stabilt – fritt från krig och revolutioner etc – och haft demokratiska fri- och rättigheter, bl a organisationsfrihet, desto större är chansen att ett stort antal intresseorganisationer har uppstått och dessutom hunnit växa sig starka.

Eftersom det finns en konflikt mellan intressegruppers agerande och samhälls ekonomin i stort kommer detta samhälle att ha låg tillväxttakt. I Storbritannien, som enligt Olson upplevt den längsta perioden utan diktatur, invasion eller revolution, har intressegrupperna vuxit sig starkast: fackföreningar, yrkessammanslutningar, starka jordbruksintressen och ett stort antal handelsammanslutningar. Detta bör ha dragit ned den brittiska ekonomins tillväxttakt. I Japan och Västtyskland bröts intresseorganisationerna sönder dels av diktaturerna, dels av ockupationsmakternas politik efter krigsslutet, vilket bidrog till dessa länders tillväxt under efterkrigstiden.

Ovanstående är i korthet Olsons nya tillväxtteori. Även om Olson diskuterar industrialiserade länder kan vissa element av hans analys tillämpas också på fattiga ekonomier.

Ineffektivitet "regel"

Den ekonomiske historikern Douglass North använder flera av Olsons idéer i sin analys av ett antal ekonomisk historiska problem i sin uppmärksammade bok *Structure and Change in Economic History* [1981]. Ett viktigt argument i denna bok är att ekonomisk ineffektivitet är *re-*

gel snarare än undantag i historien. Detta argument bygger dels på en teori för statens motivation och agerande, dels på betydelsen av transaktionskostnader.

I den välfärdsekonomiska traditionen har staten setts som en positiv agent som kunnat rätta till marknadsimperfectioner som t ex externa effekter. Denna "positiva" syn på statens roll har också präglat mycket av utvecklingslitteraturen. Synen har i allt högre grad ifrågasatts, bl a genom *public choice*-ansatsen, men North går ännu längre och hävdar att staten vanligtvis är ett instrument för en viss grupp och därmed oftast genererar ineffektivitet.

North särskiljer två generella förklaringar till statens uppkomst: den kontraktsteoretiska och den som ser staten som ett plundringsinstrument (*predatory state*). Den förra anammas av många neoklassiska ekonomer eftersom den kan ses som en förlängning av teorin om det fria bytet. Den kontraktsteoretiska ansatsen förklarar således framväxten av "effektiva" egendomsrättsförhållanden som genererar ekonomisk tillväxt. Plundringsansatsen ser staten som ett instrument för en grupp eller klass att öka sin egen välfärd.

Denna definition av staten är naturligtvis kontroversiell, men en granskning av det faktiska maktutövandet ger stöd för att staten i många länder använts som ett redskap för egenintresset av den grupp som innehar makten.

Låt oss anta att vi har en plundrarstat. Vi kan då enligt North förvänta oss att staten genererar egendomsrättsförhållanden, regler som styr ekonomiska agenter, som är *ineffektiva* i den bemärkelsen att de hämmar ekonomisk tillväxt. Men varför sker detta? Skulle inte en plundrarregim vara intresserad av en så stor nationell "kaka" som möjligt för att sedan genom beskattning eller annorledes maximera sina inkomster? Här kommer transaktionskostnadernas betydelse in. Det finns påtagliga transaktionskostnader i

samband med beskattning: mätkostnader, exempelvis kostnaden att uppskatta beskattningsbar produktion i jordbruket, och insamlingskostnader (som kan vara speciellt höga om skattebetalarna är ovilliga att erlägga sina skatter). Staten kommer därför att befrämja aktiviteter som kostar mindre att beskatta, dvs som har lägre transaktionskostnader.

För att illustrera detta kan vi ta ett av Norths exempel. Den spanske kungen Alfonso X ("den vise") som regerade mot slutet av 1200-talet, behövde pengar för att finansiera kriget mot morerna. (Se också Vicens Vives [1969].) Han fann det enklare att beskatta boskap än producerande småbönder och befrämjade framväxten av ett boskapsägande gille, *la Mesta*, som var enkelt att beskatta. Dessa boskapsägare fick stora privilegier. Bl a fick man förflytta boskapshjordarna över spansk mark varhelst man ville och man var skyddad av statens armé. Dessa rättigheter hindrade ett effektivt jordbruk (en större och samhällsekonomiskt viktigare näring än boskapsskötsel) att växa fram eftersom en bonde alltid riskerade att få sin mark skövlad och sönderbetad av *Mestans* boskap. Motivationen för produktiva insatser och för investeringar minskade. Systemet gav emellertid kungen påtagliga och säkra inkomster.

Förekomsten av transaktionskostnader kan alltså enligt North leda till att egendomsrättsförhållanden som genererar högre samhällsekonomisk effektivitet ger regimen mindre inkomster. Hans slutsats är att ineffektiva egendomsrättsförhållanden varit *regel* snarare än undantag i historien.

North bygger på Olson såtillvida att Olsons teorier kan förklara varför motivationen att förändra egendomsrättsförhållandena är starkast för regimen. En makt-havare har starka incitament att genomdriva förändringar av rättsförhållanden till sin egen fördel eftersom få individer delar på förbättringens frukter. Stora samhällsgrupper, som exempelvis de

spanska jordbrukarna i exemplet ovan, möter just det problem som Olson menar gör det svårt för stora organisationer att vara effektiva eller att överhuvudtaget bildas. Den enskilde individens andel av den kollektiva vara hans egen insats kan bidra till att frammana är liten om gruppen är stor. Detta förklarar varför "ineffektiva" lösningar som drabbar stora samhällsgrupper kan fortleva.

Plundrarstaten i fattiga länder

Norths resonemang kan tillämpas på ett underutvecklat land där majoriteten av arbetskraften utgörs av fattiga bönder. Även vid en flyktig betraktelse av regimer i fattiga länder kan man se att många av dessa regimer skulle kunna karakteriseras som plundrarstater i den bemärkelsen att härskarnas primära intresse tycks vara att berika sig själva och sina anhängare.

Det räcker med att nämna exempel som Bokassa i Centralafrikanska kejsardömet, Amin i Uganda, Mobutu i Zaire, Somoza i Nicaragua, Trujillo i Dominikanska Republiken och Duvalier i Haiti. Men exemplen skulle lätt kunna mångdubblas med mindre namnkunniga och spektakulära härskare. Fenomenet, som inte analyserats i någon nämnvärd utsträckning av ekonomer, har rönt uppmärksamhet av statsvetare och sociologer. Exempelvis menar Stanislav Andreski [1966] att i alla latinamerikanska länder har enorma förmögenheter samlats ihop genom korruption och genom användande av statsapparaten för egna syften. Andreski kallar denna typ av verksamhet "kleptokrati" och hävdar att de latinamerikanska diktatorerna är de största kleptokraterna i världen.

I studier av Haiti och Dominikanska Republiken har vi kunnat påvisa att de olika regimernas primära intresse har varit att utnyttja statsapparaten för egen vinning. Väpnade konflikter om makten har alltså varit konflikter om rätten att beskatta, konfiskera mark, stifta lagar

etc, allt i syfte att gynna den egna gruppen.

Från det att Dominikanska Republiken blev oberoende år 1844 tills landet ockuperades av USA år 1916 bytte det president nästan 50 gånger och ett trettiotal revolutioner ägde rum. Den sittande presidenten använde alla medel som kontrollen av staten medförde till att gynna den grupp som stödde honom och till att berika sig själv. Han plundrade bönder, tryckte sedlar, tog upp stora utländska lån etc för att nå personliga mål: politisk överlevnad och rikedom.

Under den amerikanska ockupationen mellan 1916 och 1924 avväpnades de olika beväpnade grupper som hade slagits om makten och ersattes av en centraliserad och välorganiserad armé. Befälet över denna armé övertogs av Rafael Trujillo efter det att amerikanerna lämnat landet. Genom sin kontroll över armén kunde Trujillo bli landets diktator och obestridd härskare och lyckades stanna kvar vid makten fram till år 1961. Termen plundrarstat beskriver väl hans styre. Trujillo samlade enorma ekonomiska resurser under sin egen och sin familjs kontroll. Han konfiskerade stora landarealer, kontrollerade upp till tre fjärdedelar av industrin och lyckades ackumulera en förmögenhet som lär ha motsvarat omkring 800 miljoner dollar. (Se Vedovato [1985].)

I Haiti utvecklades precis samma slags mönster som i Dominikanska republiken under exakt samma tidsperiod. Från det att president Jean-Pierre Boyer störtades år 1843 tills den amerikanska marinkåren gjorde slut på inbördesstriderna, 1915, lyckades en enda president sitta hela sin konstitutionella period. Fyra andra dog en "naturlig" död under ämbetsperioden. De övriga sjutton presidenterna avsattes alla på mer eller mindre våldsamma sätt. Under denna tid ägde över hundra mer eller mindre lyckade kupp- och revolutionsförsök rum.

Senare halvan av 1800-talet karakteriseras i Haiti av en rad härskare som i valet

mellan att snabbt tömma statskassan och eventuellt bli utkastade av en rivaliserande klick å ena sidan och ett längre regeringsinnehav baserat på en polisstat å den andra i regel föredrog det förra alternativet. Mönstret har fortlevt med vissa modifikationer, även efter det att den amerikanska ockupationen avslutades, 1934. Presidenter som Paul Magloire (1950–56) och François Duvalier (Papa Doc) (1957–71) lyckades lägga sig till med betydande förmögenheter, uppskattningsvis 10–30 respektive 100–150 miljoner dollar (Lundahl [1985]).

Konsekvenser

Man kan alltså dra slutsatsen att i många u-länder kan staten karakteriseras som ett rent plundringsinstrument. Vad får då detta för konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen?

Man kan först konstatera att ekonomisk utveckling ofta *inte* varit målet för regimer i fattiga länder, i motsats till vad ekonomer vanligtvis brukar anta i sina analyser. Regimernas främsta intresse, vid sidan av den uppenbara ambitionen att stanna vid makten, har varit att främja den snäva grupp man företräder. Makt-havarna försöker maximera gruppens inkomster t ex via lagstiftning, beskattning och konfiskering oavsett vilka konsekvenser detta får för nationalinkomsten.

Man kan i detta sammanhang peka på flera faktorer som hindrar ekonomisk utveckling. För det första hamnar statliga budgetmedel, som skulle kunnat användas för produktiva ändamål, i stor utsträckning i privata fickor. För det andra kommer i en instabil situation, där rivaliserande grupper slåss om makten, kapitalbildningen att hämmas. En investerare har under sådana förhållanden inga garantier för att han själv skall kunna njuta av investeringens avkastning. Sparande i improduktiva former, t ex guld och juveler, uppmuntras. För det tredje går mycket resurser åt till "revolutionära" aktivi-

teter. Både de som vill behålla makten och de som vill komma åt den tvingas satsa stora kvantiteter materiella och mänskliga resurser på en våldsapparat (Tullock [1974]). Sådana aktiviteter tillhör gruppen "direkt improduktiva, vinstsökande aktiviteter" (Bhagwati [1982]), d v s de kan vara lönsamma för de individer som satsar resurser på dessa men de bidrar inte till ökad produktion av varor och tjänster som medborgarna efterfrågar. Omfattande korruption, stöld etc leder till att ekonomin snedvrids så att samhällets förmåga att frambringa varor och tjänster minskar.

Diskriminering av jordbruket

Ett exempel på att transaktionskostnader kan vara mycket betydelsefulla för att förklara varför en regim främjar samhälls-ekonomisk ineffektivitet kan hämtas från u-ländernas jordbruk. Denna sektor, där majoriteten av befolkningen är sysselsatt, är vanligen mycket underutvecklad, även om vissa delar, t ex exportjordbruk och storgods, kan vara synnerligen utvecklade. Ofta dominerar en rudimentär teknologi, där de viktigaste redskapen utgörs av en hacka eller spade, och där insatsvaror som gödsel och bekämpningsmedel används i mycket begränsad utsträckning (Reynolds [1975]).

Jordbrukets stagnation är för många u-länder det kanske allvarligaste utvecklingsproblemet. Trots sektorns uppenbara betydelse har många regimer fört en politik som klart missgynnat jordbruket, t ex genom en jordpolitik som lett till en mycket ojämn fördelning av markägandet, vilket bl a medfört underutnyttjande av jorden på de stora egendomarna (Griffin [1974], Lundahl [1984]), genom snedvridning av kapitalmarknaden, så att jordbruket missgynnas vad gäller möjligheten att erhålla krediter, och genom en prispolitik som syftar till att hålla priserna på jordbruksprodukter nere. (Se exempelvis Little, Scitovsky och Scott [1970].)

Offentliga satsningar på skolor, sjukvård och infrastruktur har prioriterat städerna på landsbygdens bekostnad (Lipton [1976]).

Dessa snedvridningar har observerats och kritiserats av många ekonomer men relativt få har försökt förklara hur det kan komma sig att regimer på detta sätt missgynnat denna ur samhällsekonomisk synvinkel så betydelsefulla sektor. Tar man emellertid hänsyn till förekomsten av transaktionskostnader kan man visa att en regim som vill maximera sina egna inkomster ofta inte är intresserad av att gynna den del av jordbruket som producerar i första hand för inhemsk konsumtion.

Om det inte existerade några transaktionskostnader skulle en politik som stimulerade jordbruket kunna vara lönsam för regimen eftersom man då kostnadsfritt skulle kunna beskatta jordbruksproduktionen. Men i praktiken medför beskattning av jordbruket i fattiga länder stora kostnader. Bönderna är vitt utspridda, kommunikationerna är dåliga och man har små möjligheter att lagra jordbruksvaror. Att försöka samla in skatt (in natura om marknadssystemet är svagt utvecklat) kommer därför att bli mycket dyrt. Kontrollkostnaderna kommer att bli mycket stora. Bönderna kan till exempel förväntas försöka gömma sin produktion. I sådana länder har man ofta inte beskattat bondejordbruket direkt och systematiskt. Kopplingen mellan böndernas produktion och maktavarnas inkomster har därför varit mycket svag, vilket förklarar det ringa intresset för bondejordbruket i många länder.

Däremot har staten ofta uppmuntrat exportjordbruket. Detta har man kunnat beskatta genom exempelvis exportavgifter. Transaktionskostnaderna är här betydligt lägre. Produkter som skall exporteras måste exempelvis föras till en utskeppningshamn där de tämligen lätt kan registreras och beskattas. Staten kan också genom tullavgifter beskatta den import

som blir möjlig med intäkterna från exportjordbruket. (Om indirekt beskattning i u-länder se Due [1970].)

Olsons teori om intressegruppers framväxt kan förklara varför bondesektorn, trots den ofta uppenbara diskrimineringen, inte organiserat sig för att försöka förbättra sina villkor. Bönder i u-länder revolterar sällan. (Se dock Wolf [1971].) Ju större en grupp är, desto svagare incitament har en individ att satsa pengar eller arbete för att erhålla en för gruppen kollektiv nytthet om det inte finns selektiva incitament. Bönderna är i u-länderna en *stor* grupp, vilket ger den enskilde bonden en mycket liten andel av den kollektiva nyttheten.

Det är dessutom svårt att skapa *selektiva* incitament. Om exempelvis en bondeorganisation lyckas tillkämpa sig högre jordbrukspriser är det svårt att utesluta icke-medlemmar från denna förmån. Dessutom är bönder ofta isolerade, möts sällan och har därför svårt att organisera sig. Olson [1983] s. 17] menar att även i ett så utvecklat land som USA tog det mycket lång tid innan det bildades en intresseförening med nämnvärd styrka för jordbrukare. Olsons resonemang kan alltså hjälpa till att förklara varför regimer i u-länder i så hög utsträckning kunnat diskriminera en majoritet eller åtminstone en betydande del av befolkningen.

Det är naturligtvis inte enbart förekomsten av transaktionskostnaderna som förklarar ineffektivitet av det slag vi pekat på. Regimer är inte bara intresserade av att erhålla inkomster utan också av sin överlevnad. Detta innebär exempelvis att man har svårt att beskatta grupper som är politiskt viktiga. Exempelvis vore en beskattning av jordinnehav i allmänhet troligtvis möjlig att administrera till inte alltför höga kostnader (Wald [1959]). På grund av jordägarnas stora politiska makt är detta emellertid i praktiken ofta politiskt omöjligt. "Snedvridningar" kan ofta förklaras med att staten tvingas gynna politiskt betydelsefulla grupper. Våld eller

hot om våld är ett viktigt instrument som staten kan ta till mot vissa intressegrupper som reser krav på förändringar (Huizer [1973]). Just hot om våld från en militärt och polisiärt stark stat kan passivisera bönder till att inte försöka kräva förändringar i den förda politiken.

Varför lyckas vissa?

Av diskussionen ovan kan man dra slutsatsen att samhällsekonomisk "ineffektivitet" är något man kan förvänta sig karakterisera många länder. Regimer som endast är intresserade av sin egen välfärd, i form av överlevnad och förmögenhet, har ofta incitament att befrämja egendomsrättsförhållanden och en ekonomisk-politisk lagstiftning som inte befrämjar ekonomisk och social utveckling. Det råder alltså ofta en konflikt mellan regimens intresse och samhällsekonomin i stort.

Mot denna bakgrund framstår stora delar av planeringsdebatten under 50- och 60-talen som tämligen naiv. Utgångspunkten var vanligtvis att u-landsregimer antogs vara intresserade av befolkningens välfärd och därför önskade ekonomisk och social utveckling. Ekonomerna såg då som sin roll att finna den "bästa" utvecklingsstrategin som altruistiska regimer sedan förväntades genomföra i praktiken. Med ett annat synsätt på staten skulle säkert analysen sett mycket annorlunda ut.

Det återstår då att försöka förklara varför vissa länder varit så framgångsrika. Bigsten nämner Sydkorea och till samma grupp hör exempelvis Taiwan. Neoklassiska ekonomer har vanligtvis pekat på att dessa länder satsat mycket på en export- och marknadsinriktad strategi. Men i enlighet med resonemanget ovan kan man förvänta sig att statens natur och agerande i allmänhet varit av avgörande betydelse. Regimerna har i hög utsträckning stimulerat ekonomisk tillväxt. Frågan är då varför dessa regimer i motsats till många andra varit intresserade av tillväxt.

En förklaring skulle kunna vara att på grund av kulturella, religiösa eller ideologiska faktorer har makthavarna i dessa länder altruistiska mål. Detta är emellertid osannolikt. Det är rimligt att anta att även i Sydostasien har makthavare varit intresserade av överlevnad och inkomster. Att politisk överlevnad är ett viktigt mål kan man ju se av det faktum att ingen politisk grupp som skulle kunna konkurrera om makten av regimerna tillåts verka i länder som Sydkorea, Taiwan och Singapore. Om det är rimligt att anta att makthavarna haft samma mål som regimer i andra u-länder måste skillnaden i ekonomisk framgång förklaras av andra faktorer. Speciella politiska och institutionella förhållanden kan ha tvingat regeringarna att stimulera ekonomisk tillväxt men vi vet helt enkelt för lite på denna punkt. En hypotes som framförts för att förklara de sydkoreanska makthavarnas intresse för tillväxt är att de inför befolkningen velat visa sig framgångsrikare än den kommunistiska grannen i norr (Bergsman [1979]).

Givet att regimerna varit intresserade av tillväxt kan man emellertid peka på några faktorer som bidragit till den snabba utvecklingen. Både Taiwan och Sydkorea har erhållit omfattande amerikansk hjälp. Mellan 1953 och 1958 motsvarade t ex hjälpen till Sydkorea 15 procent av detta lands BNP (Bergsman [1979]). Under ledning av amerikanska rådgivare bedrevs en skolpolitik som medförde en kraftig ökning av utbildningsnivån. Länderna har karakteriserats av politisk stabilitet, vilket gett ekonomiska aktörer trygghet, och de har samtidigt varit starka diktaturer som hindrat framväxten av intressegrupper som fackföreningar.

Taiwan och Sydkorea skiljer sig från andra u-länder bl a genom att båda genomfört ganska vittgående jordreformer som varit starkt bidragande till både jämnare inkomstfördelning och snabbare tillväxt av jordbruksproduktionen. Reformerna tycks ha kunnat genomföras

dels som konsekvens av speciella politiska omständigheter, dels på grund av det auktoritära styrelseskicket. Att genomföra jordreformer i u-länder med demokratiskt styrelseskick är en nästan hopplös uppgift. Chiang Kai Shek genomförde jordreformen i Taiwan mycket snart efter förlusten mot kommunisterna och reformen underlättades av att han inte hade några politiska bindningar till öns storgodsägare. Dessutom hade japanerna under ockupationen av Taiwan kringskurit storgodsägarnas jordägande och allmänt försvagat denna samhällsklass.

Olson menar att en viktig konsekvens av den japanska ockupationen av Taiwan var att den slog sönder existerande intresseorganisationer och hindrade framväxten av nya. Detta anser han vara en viktig faktor bakom Taiwans snabba tillväxt. Det måste dock än en gång poängteras att vi vet alltför lite om dessa faktorer men en analys av statens och intressegruppernas agerande i dessa länder skulle kanske kunna kasta visst ljus över frågan om varför de varit så framgångsrika.

Slutsatser

Det är nödvändigt att inkludera en analys av staten och dess agerande i studier av ekonomisk utveckling. I många fall tycks statens agerande direkt ha hämmat utvecklingen. Rationella, själviska nytto-maximerande härskare har haft starka incitament att "snedvrida" ekonomin. I analogi härmed är rimligtvis statens handlande en viktig faktor för att förklara utveckling i framgångsrika länder. Att förklara skillnaden i regimers beteende blir i detta perspektiv en viktig uppgift för utvecklingsekonomer, som då måste överskrida gränsen till andra akademiska discipliner.

Referenser

Andreski, S., [1966], *Parasitism and Subversion: The Case of Latin America*. Weidensfeld and Nicholson, London
 Bergsman, J. [1979], "Growth and Equity in Semi-

Industrialized Countries", *World Bank Staff Working Paper*, No. 351, Washington, D.C.
 Bhagwati, J.N., [1982], "Directly Unproductive, Profit-Seeking Activities", *Journal of Political Economy*, Vol 90, October
 Bigsten, A. [1984], "Ekonomisk utveckling i fattiga länder – en teoriöversikt", *Ekonomisk Debatt*, Årg 12, nr 1
 De Vyllder, S., [1984], "Utvecklingsteorier och utvecklingsstrategier igår och idag", i C. Andersson, L. Heikensten, och S. de Vyllder, red. *Bestånd i kris*. Liber Förlag, Stockholm
 Due, J.F., [1970], *Indirect Taxation in Developing Countries*. Johns Hopkins Press, Baltimore och London
 Griffin, K. [1974], *The Political Economy of Agrarian Change. An Essay on the Green Revolution*. Macmillan, London och Basingstoke
 Huizer, G., [1973], *Peasant Rebellion in Latin America. The Origins, Forms of Expression, and Potential of Latin American Peasant Unrest*. Penguin, Harmondsworth
 Lipton, M., [1976], *Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith, London
 Little, I., Scitovsky, T., and Scott, M. [1970], *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford University Press, London
 Lundahl, M. [1984], "Jord och fattigdom i Latinamerika", *Ekonomisk Debatt*, Årg 12, nr 8
 Lundahl, M., [1985], "Government and Inefficiency in the Haitian Economy: The Nineteenth-Century Legacy", i M.B. Connolly och J. McDermott, red. *The Economics of the Caribbean Basin*. Praeger, New York
 North, D., [1981], *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton, New York och London
 Olson, M., [1965], *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. och London
 Olson, M., [1982], *The Rise and Fall of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press, New Haven och London
 Olson, M., [1983], "The Political Economy of Comparative Growth Rates", i D. Mueller, red. *Political Economy of Growth*. Yale University Press, New Haven och London
 Reynolds, L.G. [1975], "Agriculture in Development Theory: An Overview" i L.G. Reynolds, red. *Agriculture in Development Theory*. Yale University Press, New Haven och London
 Tullock, G. [1974], *The Social Dilemma. The Economics of War and Revolution*. University Publications, Blacksburg
 Vedovato, C., [1985], *Politics, Foreign Trade and Economic Development in the Dominican Republic*. Studentlitteratur, Lund
 Vicens Vives, J., [1969], *An Economic History of Spain*. Princeton University Press, Princeton
 Wald, H.P., [1959], *Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Countries. A Survey and Guide to Policy*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
 Wolf, E.R., [1971], *Peasant Wars of the Twentieth Century*. Faber and Faber, London

Bistånd och utveckling – vad har vi lärt?

På 1960-talet fanns en stark tilltro till möjligheterna att få fart på tillväxten i u-länderna genom ökad kapitalbildning. De industrialiserade länderna kunde bidra till detta genom att överföra resurser – u-hjälp. Idag finns ett förnyat forskningsintresse för biståndsfrågor. Arne Bigsten skriver om den förändrade synen på utvecklingsprocessen och biståndets uppgifter och möjligheter i denna. Även om entusiasm ersatts med realism finns fortfarande goda skäl att stödja biståndet.

När biståndsprogrammen expanderade på 1960-talet var optimismen stor, och många förväntade sig att de skulle hjälpa till att lyfta u-länderna ur fattigdomen. Dessa förväntningar har knappast infriats, och jag skall här försöka diskutera varför.

I slutet av 1960-talet fördes en livlig debatt om bistånd och utveckling.¹ Därefter följde en lång tid då åtminstone akademiska ekonomer visade relativt lite intresse för frågan. Under de senaste åren har dock diskussionen flammats upp igen. En rad intressanta studier har publicerats om biståndets effekter, varför det empiriska underlaget är mycket bättre nu än bara för några år sedan.

Jag kommer i denna artikel först att skissera de tre huvudriktningarna som finns i biståndsdebatten. Därefter redogör jag kortfattat för hur den dominerande ekonomsynen på utvecklingsprocessen har förändrats sedan 1960-talet. Huvuddelen av artikeln ägnas sedan åt en

genomgång av de erfarenheter som gjorts under de gångna decennierna om biståndets effekter på den ekonomiska utvecklingen och om biståndets effektivitet.

Tre åsikter om bistånd

Man kan grovt skilja på tre åsiktsriktningar i biståndsdebatten. Enligt den första, *laissez-faire*-inställningen, gör bistånd det möjligt för regeringar i mottagarländerna att genomföra ekonomisk-politiska åtgärder som bromsar tillväxten och som leder till ökad fattigdom. Man tänker här företrädesvis på åtgärder som förhindrar att marknader fungerar effektivt och som minskar de kontakter med omvärlden som har en positiv effekt på tillväxten. Enligt denna syn kan biståndet

¹ Den livliga debatten på sextioalet summeras bäst i Bhagwati & Eckaus [1970].

påverka effektiviteten i resursallokeringen i ekonomin negativt.²

Enligt *marxistisk* åsikt kan bistånd inte skapa utveckling då huvudsyftet med biståndet är att främja givarländernas politiska, kommersiella och industriella intressen. De viktigaste institutionerna, typ Världsbanken och IMF, är det internationella kapitalets agenter och deras huvudsakliga mål är att underordna mottagarländerna det internationella kapitalistiska systemet. Biståndet stöttar de regimer som har makten och ökar den regerande klassens inflytande, vilket gör det svårare för de förtryckta massorna att gripa makten.³

Enligt den tredje åsiktens riktningen, den *pragmatiska* synen, kan bistånd göra nytta under vissa förhållanden. Detta är den åsikt som delas av de viktigaste biståndsorganen och av flertalet forskare som studerat biståndets effekter.⁴

Synen på utvecklingsprocessen har förändrats

Bistånd till u-länderna i den form som vi nu känner det är huvudsakligen en företeelse från efterkrigstiden. Under de första åren efter kriget fanns stor optimism om vad man skulle kunna åstadkomma med hjälp av bistånd. Man trodde att den viktigaste utvecklingsbegränsande faktorn var brist på kapital, och följaktligen antog man att om biståndet bara kunde bidra till en snabbare kapitalbildning så skulle tillväxten öka i betydande grad.⁵

Denna syn på utvecklingsprocessen har emellertid visat sig vara alltför förenklad. Naturligtvis är kapitalbildning en nödvändig förutsättning för tillväxt, men den är inte tillräcklig. I stället har vi funnit att det finns en hel rad resurser, t ex humankapital, som måste ackumuleras under utvecklingsprocessen och som dessutom måste användas på ett effektivt sätt. Det kräver administrativ, ekonomisk och teknisk kompetens, fungerande marknader och

incitamentsstrukturer, en bra utformad och väl underhållen infrastruktur, välorganiserade privata och offentliga institutioner och en förnuftig ekonomisk politik.⁶

Insikten att utvecklingsprocessen är mera komplex än vad vi ursprungligen insåg har gjort det svårare att veta hur man bäst skall använda biståndspengarna. Biståndet används nu på en hel rad olika sätt, och en del av de program som genomförs kan ha endast mycket indirekta samband med tillväxt och kanske påverka denna med en lång tidsfördröjning. Detta innebär i sin tur att effekten av vissa typer av bistånd på den ekonomiska tillväxten är svår att mäta. Dessutom utgör biståndet aldrig mer än en liten del av de resurser som investeras i en ekonomi. Detta innebär att det alltid kommer att vara svårt att särskilja effekterna av biståndet från effekterna av andra faktorer.

Biståndsmålen

Det finns många olika skäl till varför biståndsgivarna ger bistånd. För att kunna uttala sig om effektiviteten i biståndet måste man först definiera de mål mot vilka denna skall mätas. Vad som är effektivt med utgångspunkt från en viss uppsättning mål, kan vara ineffektivt utifrån en annan uppsättning.

Man kan särskilja åtminstone fyra

² Den mest kände förespråkaren för denna åsikt är Bauer [1981, 1984]. Krauss [1983], s 158, hävdar att bistånd gör det möjligt för regeringar att undkomma konsekvenserna av sin dåraktiga ekonomiska politik.

³ Vi kan här nämna, t ex, Hayter [1971], Griffin [1986], Hayter & Watson [1985] och Linear [1985].

⁴ Den viktigaste studien är den som gjorts av Cassen et al [1986], och där intar man denna pragmatiska inställning. Detsamma gäller till exempel Krueger [1986] och Mosley [1987].

⁵ Detta var den syn som låg till grund för dualgapsmodellen, där kapitalinflödet antogs skapa tillväxt genom att undanröja brist på utländsk valuta och sparande. Se till exempel Chenery & Strout [1966].

⁶ En bra presentation av den förändrade synen på utvecklingsprocessen ges i Little [1982].

huvudmotiv till att ge bistånd. Det första är medkänsla, som tar sig uttryck i en önskan att omfördela resurser från dem som har till dem som inte har. För det andra kan man tänka sig att bistånd ges av ett slags stabiliseringspolitiskt skäl, dvs att biståndet kan stödja en global tillväxt som också kommer att gynna givarländerna. För det tredje kan man ge bistånd av kommersiella skäl, t ex för att hjälpa fram den egna industrin. Slutligen kan man se biståndet som en del i en militär och politisk strategi för att skaffa inflytande.

Jag kommer inte här att gå närmare in på orsakerna till att olika länder ger bistånd. I min utvärdering utgår jag ifrån att det som givarna eftersträvar är utveckling i mottagarlandet. Till de grundläggande ekonomiska målen tillväxt, inkomstutjämning och fattigdomsbekämpning kan man lägga andra mål. De officiella svenska målen är, vid sidan av tillväxt och inkomstutjämning, en demokratisk utveckling, en oberoende utveckling i mottagarländerna och en god miljö. Jag koncentrerar mig här dock på sambandet mellan bistånd å ena sidan och tillväxt, jämlikhet och fattigdomsbekämpning å den andra.

Bistånd och ekonomisk tillväxt

Bistånd kan påverka mottagarlandets ekonomiska tillväxt på flera sätt. Det ökar den mängd resurser som finns att tillgå, påverkar allokeringen av resurserna och påverkar den institutionella strukturen och den ekonomiska politiken. Bistånd kan komma i många olika former. Även om det ibland helt enkelt handlar om en resurstransferering, är det ofta lämpligare att se biståndet som ett paket som inkluderar kapital, kunskap och policypåverkan. Givet att bistånd kommer i många former och påverkar den ekonomiska tillväxten på många sätt, är det svårt att komma med generella slutsatser om effekterna av bistånd på tillväxten. Jag vill ändå redovisa vad man kom-

mit fram till i de studier som gjorts i ämnet.

Då bistånd lägger resurser till dem som ändå är tillgängliga för ekonomin, skulle man a priori vänta sig att dess effekt på tillväxten är otvetydigt positiv. Det finns dock ett antal motverkande effekter som t o m kan göra att totaleffekten blir negativ. Det har hävdats, t ex, att effekten av bistånd på inhemskt sparande är negativ, och att följaktligen nettoeffekten på investeringar är avsevärt mindre än nettointflödet. Det har också hävdats, att bistånd minskar mottagarens ansträngningar att beskatta den egna befolkningen och leder till ökande utgifter utan utvecklingssyften. Bistånd skulle t o m kunna öka budgetunderskotten. Andra negativa effekter som har diskuterats är effekten av bistånd på fördelningen av investeringarna mellan privat och offentlig sektor. Det har hävdats att bistånd påverkar relativa priser och styr resurser från de mest produktiva användningarna. I de afrikanska länderna, där utbildad personal är en knapp resurs, är en stor del av denna uppbunden i förhandlingar om och administration av bistånd.

Uppenbarligen är många av dessa samband svåra att mäta. Detta gäller t ex sparandet som mäts residualt (se t ex Mike-sell & Zinser [1973]). Newlyn [1977] summerar resultaten av de studier som gjorts om bistånd och sparande fram till mitten av 1970-talet och finner att ungefär hälften av inflödet har gått till investeringar och hälften till konsumtion (se också Gupta [1970], Papanek [1972], Weisskopf [1972], Mosley [1980]). Cassen [1986] citerar emellertid studier av asiatiska länder som visar att inflödet inte har påverkat sparandet negativt. Gupta och Islam [1983] finner för sin del att det finns ett negativt samband mellan bistånd och sparande på en aggregerad nivå, men när data disaggregeras blir effekten negativ enbart för länder med en per capita-inkomst av mera än 600 USD. I intervallet 300 till 600 USD visar sig sambandet vara

positivt. Resultaten vad avser effekterna av bistånd på sparandet är alltså motstridiga.

Ett par studier har försökt skatta sambandet mellan biståndsinflöden och aggregerad tillväxt på makronivån. I en tvärsnittsstudie kunde Landau [1986] inte finna att bistånd hade någon signifikant positiv nettoeffekt på den ekonomiska tillväxten i u-länderna. När skatter, budgetunderskott, offentliga utgifter och privata investeringar hölls konstanta fann han att biståndet hade en positiv effekt på tillväxten. När han tog hänsyn till att bistånd tenderade att reducera privat sparande och öka offentliga utgifter, skatter och budgetunderskott, så blev nettoeffekten insignifikant. Enligt skattningar gjorda av Mosley ([1987] s 139) finns inget signifikant positivt eller negativt samband för någon period sedan kriget mellan inflöden av bistånd och tillväxt av BNP för u-länderna, om man tar hänsyn till inflytande av andra faktorer. Sammanfattningsvis kan man säga att tvärsnittsstudierna av sambandet mellan bistånd och tillväxt inte har visat på några klara samband. Detta är något av en paradox, eftersom det samtidigt visar sig i utvärderingar av individuella projekt att dessa i de flesta fall har en relativt hög avkastning eller uppfyller de uppsatta målen.

Hur kan denna paradox förklaras? För det första finns naturligtvis mätproblem och begreppsproblem. Vissa former av bistånd går t ex inte till investeringar och skulle därför inte inkluderas i analysen. Man borde åtminstone skilja mellan bistånd avsett för investering, konsumtion och tekniskt samarbete. Normalt slås dessa kategorier ihop. Det är då föga förvånande att man har svårt att hitta ett klart samband mellan detta aggregat och omedelbar tillväxt. Katastrofbistånd går till länder där tillväxten är svag, och man förväntar sig därför en negativ korrelation mellan tillväxt och bistånd för denna typ av bistånd.

Ett annat problem förknippat med mätningarna av biståndets tillväxteffekter är att dessa ofta infinner sig med lång tidsfördröjning. Investeringar i utbildning har inga kortsiktiga effekter på den ekonomiska tillväxten, men kan vara helt avgörande för de långsiktiga tillväxtmöjligheterna.

Även om dessa problem förklarar en del av den svaga korrelationen är det osannolikt att de ger hela förklaringen. En möjlighet är att bistånd skickar felaktiga prissignaler till den privata sektorn, och att detta uppväger de positiva effekterna som man observerar i anslutning till projekten. Mosley [1987] finner dock inget stöd för denna hypotes. I stället finner Mosley en annan mekanism som den troligaste förklaringen, nämligen att det finns betydande omallokeringsmöjligheter i den offentliga sektorn. Enligt denna förklaring används bistånd enbart till att finansiera goda projekt, som ger en bra avkastning. Detta leder dock i sin tur till att andra offentliga medel frigörs och kan slussas till andra projekt med lägre avkastning. Detta kan vara speciellt problematiskt i länder där man har en svag, korrupt eller inkompetent regim, som kanske vill realisera helt andra mål än sådana som har med utveckling att göra.

I allmänhet är de afrikanska staterna svagare än de asiatiska, och de ekonomiska resultaten under de senaste decennierna har också varit mycket sämre i Afrika än i Asien. Ett sätt att öka avkastningen på biståndssatsningarna skulle då naturligtvis vara att skifta dessa från Afrika till Asien. Så har emellertid inte skett. Tvärtom har omfördelningen gått i andra riktningen. Detta visar att aggregerad tillväxt inte är det enda motivet för bistånd, och vi skall nu se närmare på fattigdoms- och fördelningsaspekterna.

Bistånd, fattigdom och inkomstfördelning

Huvudsyftet med bistånd bör vara att minska fattigdomen. Fattigdom kan på kort sikt minskas genom inkomstutjämning. På lång sikt krävs också tillväxt. Hur inkomsterna fördelas bestämmer hur tillväxten påverkar fattigdomen. Följaktligen kan bistånd påverka fattigdomen både genom att påverka tillväxt och inkomstfördelning, men det påverkar också fattigdomen genom sina effekter på ekonomisk politik och fördelningen av offentlig konsumtion.

Offentliga tjänster har i många fall haft stor effekt på de fattigas levnadsstandard. De viktigaste tjänsterna är hälsovård och utbildning, och en expansion inom dessa områden tenderar att gynna de fattiga. Biståndet kan bidra till att forma dessa tjänster på ett sätt som gynnar de fattiga, t ex genom att stödja förebyggande sjukvård, dispensärer och grundläggande utbildning.

Programbistånd som inriktas på att höja de fattigas produktivitet och därigenom stärka deras chanser att öka sina inkomster har ofta varit mindre effektiva. Afrikanska landsbygdsutvecklingsprogram syftade i första hand till att förbättra de fattigas lott, men de har i allmänhet varit föga framgångsrika. Programmen i Asien har varit något mera effektiva, men även här har de fattigaste gynnats relativt lite. Även vad avser bevaktningsprogram finner man samma skillnad i resultat mellan Afrika och Asien. Den huvudsakliga effekten för de fattiga i Asien har troligen kommit via effekterna av den gröna revolutionen på matpriserna. Program som har haft en viss effekt på de fattigas inkomster är offentliga arbeten på landsbygden och "mat för arbete"-programmen.

Det verkar alltså finnas visst utrymme för fattigdomsinriktade program. Mosley ([1987] s 165) drar dock slutsatsen att biståndsprojekt kan hjälpa fattiga, men inte

de fattigaste. De kopplingar som är nödvändiga för att biståndet skall kunna nå ner till de allra fattigaste finns ofta inte eller är svåra att etablera.

Orsaker till att man misslyckats med att nå de fattigaste kan till exempel vara användandet av olämplig teknologi, opposition från lokala eliter och läckage till andra grupper. Många har kommit med förslag om hur biståndsprogrammen skall kunna förbättras på denna punkt, t ex genom att koncentrera biståndet på vissa sektorer som hälsovård, välja lämplig teknologi, tillåta biståndet att täcka löpande kostnader och möjligen också ge visst konsumtionsstöd (Chaudhuri [1986]). Det har också föreslagits att man i första hand skall ge bistånd till länder som bryr sig om de fattigastes välfärd. God vilja är dock inte nog, utan administrationen måste dessutom vara kompetent och använda pengarna effektivt. Många menar också att man skall kanalisera mera av biståndet genom ideella organisationer, som antas vara mindre byråkratiska. Detta är dock ännu inte klart visat.

Vilken sorts bistånd är mest effektivt?

I de två föregående avsnitten diskuterades i allmänna termer sambandet mellan bistånd och utveckling. Nu skall effektiviteten av några olika typer av biståndssamarbete, nämligen projektbistånd, programbistånd, tekniskt bistånd och policydialog analyseras i större detalj. Det finns även andra typer av bistånd som är viktiga, t ex katastrofbistånd, men dessa diskuteras inte här.⁷

a) Projektval och utvärdering

Biståndsutvärdering som den för närvarande bedrivs har kritiserats för att vara för snäv. Även om utvärderingar som ba-

⁷ Katastrofbiståndet diskuterades i *Ekonomisk Debatt* nr 4/1986 av Stefan de Vylder [1986].

seras på det neoklassiska paradigmet försummar att ta hänsyn till vissa utvecklingsaspekter, ger de ändå en grund för att göra effektivitetsmätningar (se till exempel ODA, [1984]). Länderval görs vanligen inte enligt effektivitetskriterier, men vid projektval inom länder är detta dock vad man strävar efter. Experter antas värdera projekten innan de godtas. Många projekt utsätts emellertid inte för formell utvärdering, åtminstone inte i enlighet med kostnads-nyttokriterier. T ex så utsätts bara 40 procent av det brittiska biståndet för kostnads-nyttoanalyser. Projekt som inte utvärderas kan vara små projekt, projekt för vilka det är svårt att mäta avkastningen och tekniska biståndsprojekt, där det finns många led mellan insats och det slutliga resultatet. Orsakerna kan också vara inkompetens eller brist på tid. Den huvudsakliga begränsande faktorn är emellertid tillgången till användbara data.

Kriterierna för att acceptera ett projekt kan därför vara ganska godtyckliga. Det finns en tendens bland personalen i biståndsinstitutionerna att stödja projekt med låg risk, projekt där stora summor pengar kan distribueras snabbt och projekt som använder mycket av sådana varor som givaren kan exportera.

Robert Cassens grupp har gått igenom ett stort antal formella utvärderingar av biståndets effekter genomförda av biståndsorganen, och deras allmänna slutsats är att 60–70 procent av projekten fungerat väl, 30 procent har varit acceptabelt framgångsrika medan 10 procent var fullständiga misslyckanden. Framgång har här mätts i termer av avkastning eller teknisk framgång. Effekten av projekten på inkomstfördelningen eller fattigdomen undersöks sällan, utom när projekten ursprungligen sattes upp som fattigdomsriktade projekt. De flesta av de projekt som utvärderats har alltså varit relativt framgångsrika, åtminstone i termer av sina egna målsättningar. I allmänhet har projekt i Asien och Latinamerika varit

mera framgångsrika än projekt i Afrika.

Det finns dock ett problem vad avser utvärderingar av gjorda insatser, nämligen att de görs (när de görs) när givaren lämnar över projektet. Den centrala frågan är dock om projektet fungerar fem eller tio år efter det att givaren har dragit sig tillbaka (se t ex Kilby [1979]). Kraftprojekt verkar skötas väl även efter givaren har dragit sig tillbaka, men många andra projekt försämras snabbt. Det kan alltså hända att de gjorda utvärderingarna redovisar en alltför optimistisk bild.

b) Val av biståndsform

Debatten om program kontra projektbistånd har pågått länge. Fördelen med projektbistånd är att mottagaren tillsammans med de finansiella resurserna kan få ett helt paket av kompetens, organisatoriska tekniker, teknologi osv. Projektbistånd kan vara ett sätt att överföra icke-finansiella resurser till u-länderna. Denna form gör det också möjligt för givaren att påverka allokeringen av resurserna, även om detta inflytande ofta i realiteten blir mindre än vad man inbillar sig genom att andra pengar kan omfördelas i stället. Det har också visat sig att mångfalden av projekt i många länder medför stora kostnader i termer av administration. Då de sistnämnda resurserna är mycket knappa i u-länderna, är dessa kostnader höga. Alternativet är att ge programbistånd eller budgetstöd, och sedan låta mottagarlandets regering själv avgöra hur resurserna skall allokeras. För att detta skall vara meningsfullt måste dock den makroekonomiska miljön vara acceptabel.

Krueger [1986] hävdar att blandningen av projekt och programbistånd tenderar att bero på i vilken grad mottagarens och givarens mål överensstämmer, mottagarlandets mottaglighet för policyråd, lämpligheten i den existerande politiken och mottagarens utvecklingsnivå. Hon drar slutsatsen att biståndets effektivitet i ökad utsträckning kommer att bero på i vad

mån det stöder lämpliga policyreformer.

Normalt går biståndet till eller genom regeringar i mottagarlandet, vilket lägger vissa restriktioner på dess användning. Erfarenheterna från åtminstone afrikanska länder visar att bistånd inte bör uppmuntra ytterligare statlig inblandning i direkt produktiva verksamheter.

Få bistandsprogram eller projekt kommer att påverka tillväxten positivt om den allmänna policymiljön är oförmålig. Det kan därför vara effektivt att kombinera bistånd med policydialog, i vilken det betonas att bistånd inte kommer att ges om inte vissa typer av policies införs eller tas bort.

Investering i fysiskt kapital ses numera som mindre centralt än tidigare. I stället satsas resurser på t ex institutionell utveckling som stöd till jordbruksforskning, jordbruksrådgivning, utbildning och hälsovård. Det är anmärkningsvärt att Världsbanken i en genomgång av omkring 1 000 projekt fann att misslyckandena i de flesta fall berodde på dålig ledning eller administration.

En effekt av de stora ekonomiska problemen som speciellt många afrikanska länder brottats med har varit att många existerande projekt har fungerat dåligt eller till och med kollapsat på grund av brist på resurser för att hålla dem i gång (se t ex Meerman [1983]). Detta har inneburit att det i många fall inte längre är meningsfullt att starta nya projekt. I stället betonas nu i allmänhet rehabilitering och förbättring av den existerande projektstocken. Detta har inneburit en övergång till mera budget- och betalningsbalansstöd. Ett skift till denna typ av bistånd kräver dock ökat personalstöd och stöd till att förbättra effektiviteten i användandet av resurserna.

Men avseende på fördelnings- och fattigdomsbekämpningsmålen rekommenderar Cassen [1986] ett antal åtgärder som kan gynna de fattiga. Bland dessa kan vi nämna satsning på tjänster som i första hand används av de fattiga, mera pengar till löpande kostnader och jordbruks-

forskning. Även makroekonomiska anpassningsprogram betyder väldigt mycket för ekonomins allmänna hälsa, och när denna är i fara drabbas även de fattiga.

Förändringar hos bistandsmyndigheterna behövs

Cassens [1986] detaljerade genomgång av de fel som har gjorts bör vara av stort värde för givarinstitutionerna, eftersom olika institutioner verkar ha misslyckats med att lära av varandra och i stället gör samma misstag.

Detta hänger samman med ett annat allmänt problem, nämligen bristen på koordination mellan de olika givarna. Denna är mycket kostsam för mottagarna. De måste spendera knappa resurser i förhandlingar, och kostnaderna för att driva projekten blir onödigt höga. I det katastrofala vattenprogrammet i Kenya finns 18 olika pumptyper att underhålla. Detta är uppenbarligen kostbart. Morss ([1984], s 468) talar t o m om att mångfalden av givare och projekt hjälper till att bryta ner institutioner i mottagarländerna (se också van Arkadie [1986]). I viss utsträckning kan koordinering uppnås genom att man kanaliserar en större andel genom multilaterala organisationer, men t ex Lipton [1986] är skeptisk till dessa möjligheter på grund av de motstridiga intressen som är inblandade.

Ett annat problem med hänsyn till institutionerna är att de har ett visst mål i termer av pengar som skall utbetalas. För att nå detta mål måste institutionerna ibland ge ut pengar alltför snabbt, vilket resulterar i att biståndskvaliteten försämras. Det kan t o m vara skadligt. Mindre pengar som spenderas klokt kan alltså vara att föredra.

En annan orsak till ineffektivitet som man pekat på i de nyligen genomförda studierna är att givarna försökt nå alltför många mål på en gång. Det vore bättre att man koncentrerade sig på biståndets

huvudmål. Åtminstone bör man inte försöka att i första hand tillfredsställa givarintressena.

Situationen är inte hopplös

Inledningsvis nämndes tre olika åsikter om bistånd. Dessa har alla funnits företrädna i debatten under de senaste tjugo åren, även om deras relativa roll har varierat. I slutet av sextioalet var den radikala kritiken stark, medan laissez-faire-inställningen fått flera anhängare under senare år. Den pragmatiska inställningen har dock varit den vanligaste under hela perioden.

För tjugo år sedan var tron på biståndets möjligheter avsevärt större än nu. Svårigheterna att via bistånd påverka utvecklingen på ett avgörande sätt har visat sig vara stora. Det finns fortfarande ett brett stöd för bistånd, även om detta i dag är mycket mera lågmält. En realistisk och ganska typisk ståndpunkt intas av Mosley ([1987], s 234), som skriver att argumentet för bistånd är att det ökar tillväxten i några mottagarländer, ökar levnadsstandarden för några människor och erbjuder möjligheter till förbättringar på båda dessa punkter.

Bland de förändringar som skett under senare år kan nämnas att givarnas involvering i policydiskussioner med mottagarna har ökat kraftigt. Detta beror till stor del på det dåliga eller katastrofala ekonomiska resultat som man har haft i många länder. Man har insett att bistånd bara kan fungera effektivt om policymiljön är utvecklingsbefrämjande. Problemet för givarna är alltså att välfungerande projekt inte är nog. Många mottagarländer har ändrat sin politik, men detta beror emellertid på den ekonomiska krisen i dessa länder och visar inte nödvändigtvis på att man i någon grundläggande mening har ändrat inställning eller lärt av misstagen. Huruvida de förändringar i ekonomisk politik som kommit till stånd kan

vidmakthållas visas först när den ekonomiska situationen förbättrats. Den gamla politiken stöddes av starka politiska och ekonomiska intressen, och eftersom många av de policyförändringar som vi sett under senare år missgynnat de inflytelserika urbana grupperna kan det på lång sikt vara svårt att förhindra en återgång till den gamla politiken.

Situationen för biståndet är inte hopplös. Det finns naturligtvis ett behov av att göra det effektivare. Det förnyade forskningsintresset i frågan tillsammans med de policyförändringar som gjorts i mottagarländerna ger dock ett visst hopp om att man kan uppnå detta mål. Bistånd kan aldrig bli en huvudfaktor i utvecklingsprocessen, men det bör kunna medverka till att göra omvandlingen enklare och kan också ge vissa kortsiktiga lättnader för de fattiga. Detta bör vara tillräckligt för att vi även i framtiden skall stödja biståndet.

Referenser

- Bauer, P T, [1981], *Equality, the Third World and Economic Delusion*. Methuen, London.
Bauer, P T, [1984], *Reality and Rethoric*. Weidenfeld, London.
Bhagwati, J, & Eckaus, R, (eds), [1970], *Foreign Aid*. Penguin, Harmondsworth.
Cassen, R & Associates, [1986], *Does Aid Work?* Oxford University Press, Oxford.
Chaudhuri, P, [1986], "Aid and Poverty". *IDS Bulletin*, Vol 17, No 2.
Chenery, H B, & Strout, A M, [1966], "Foreign Assistance and Economic Development". *American Economic Review*, Vol 56, No 3.
deVylder, S, [1986], "Katastrofer och katastrofbistånd". *Ekonomisk Debatt*, Årg 14, nr 4.
Griffin, K, [1986], "Doubts on Aid". *IDS Bulletin*, Vol 17, No 2.
Gupta, K L, [1970], "Foreign Capital and Domestic Savings: A Test of Haavelmo's Hypothesis with Cross-Country Data". *Review of Economics and Statistics*, Vol 52, No 2.
Gupta, K L, & Islam, M A, [1983], *Foreign Capital, Savings, and Growth*. Reidel, Dordrecht-Holland.
Hayter, T, [1971], *Aid as Imperialism*. Penguin, New York.
Hayter, T, & Watson, C, [1985], *Aid, Rethoric and Reality*. Pluto Press, London.
Kilby, P, [1979], Evaluating Technical Assistance. *World Development*, Vol 7, No 3.

- Krauss, M, [1983], *Development Without Aid*. New Press, New York.
- Krueger, A O, [1986], "Aid in the Development Process". *The World Bank Research Observer*, Vol 1, No 1.
- Landau, D, [1986], "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980". *Economic Development and Cultural Change*, Vol 35, No 1.
- Linear, M, [1985], *Zapping the Third World. The Disaster of Development Aid*. Pluto Press, London.
- Lipton, M, [1986], "Introduction: Aid Effectiveness, Prisoner's Dilemmas, and Country Allocation". *IDS Bulletin*, Vol 17, No 2.
- Little, I M D, [1982], *Economic Development. Theory, Policy, and International Relations*. Basic Books, New York.
- Meerman, J, [1983], "Cost Recovery in a Project Context". *World Development*, Vol 11, No 6.
- Mikesell, R & Zinser, J E, [1973], "The Nature of the Savings Function in Developing Countries: A Survey of the Theoretical and Empirical Literature". *Journal of Economic Literature*, Vol 11, No 1.
- Morss, E R, [1984], "Institutional Destruction Resulting from Donor and Project Proliferation in Sub-Saharan African Countries". *World Development*, Vol 12, No 4.
- Mosley, P, [1980], "Aid, Savings, and Growth Revisited". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Vol 42, No 2.
- Mosley, P, [1982], "The Quality of Overseas Aid". *ODI Review*, No 2.
- Mosley, P, [1987], *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. Wheatsheaf, Brighton.
- Newlyn, W T (ed), [1977], *The Financing of Economic Development*. Clarendon Press, Oxford.
- Overseas Development Administration, [1984], *Aid Projects and Programmes*. ODA, London.
- Papanek, G, [1972], "The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries". *Economic Journal*. Vol 82, No 3.
- van Arkadie, B, [1986], "Aid Management and Coordination". *IDS Bulletin*, Vol 17, No 2.
- Weisskopf, T E, [1972], "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries". *Journal of International Economics*, Vol 2, No 1.
- Yeats, A, [1982], "Development Assistance: Trade versus Aid and the Relative Performance of Industrial Countries". *World Development*, Vol 10, No 10.

Livsmedel som bistånd*

I den svenska jordbrukspolitiken förekommer argumentet att vi skall "bidra till världens livsmedelsförsörjning". Man kan emellertid inte utgå ifrån att livsmedelsbistånd överhuvud taget ökar tillgången på livsmedel i u-länderna. Om tillgången ökas, kan å andra sidan biståndet få skadliga verkningar på dessa länders inhemska resursanvändning och orsaka stora oönskade inkomstomfördelningar.

Vi vet att minst 500 miljoner människor i u-länderna lider av svår undernäring. Dessutom svälter och omkommer tid efter annan ett stort antal människor i hungersnöd. Bara i Bangladesh omkom 1974 mellan 2,1 och 2,7 miljoner människor på grund av översvämningar vars verkningar starkt förvärrades av ett ineffektivt och icke-egalitärt administrativt och politiskt system i landet.

Vi vet att hungersnöd och svält inte beror på brist på livsmedel eller bristande globala möjligheter att producera livsmedel. Orsaken är i stället att de som för sin överlevnad behöver mat inte har något att köpa mat för; människorna som svälter har ingen köpkraft. Följaktligen finns ingen ökad efterfrågan som kan stimulera världens livsmedelsproducenter — vare sig i u-länder eller i i-länder — att öka sin produktion [Alamgir 1978, Sen 1977a, 1977b, Svedberg 1975]. Lösningen ligger sålunda i att med olika medel öka de fattiga människornas köpkraft.

Vi vet att det finns ett betydande egenintresse hos väl organiserade grupper inom bl a svenskt jordbruk att dölja att det är bristande köpkraft som är orsaken

till dagens svält och undernäring. Istället hävdar dessa grupper att det råder brist på livsmedel i världen och att detta skulle vara orsaken till världssvälten. Om påståendet hade varit sant, drar jordbruksintressena därav slutsatsen att man från statens sida borde satsa mer än för närvarande på svenskt jordbruk i avsikt att häva bristen på livsmedel i världen. Därav egenintresset.

I regeringsdeklarationen i oktober 1976 sades att regeringen genom nya riktlinjer för jordbrukspolitiken skall "bidra till världens livsmedelsförsörjning" och därmed — underförstått — inte bara till Sveriges egen. Under 1977 har en jordbruksutredning lagts fram, "Översyn av jordbrukspolitiken" [SOU 1977: 17]. I denna framhålls att Sverige "stöder tanken på livsmedelsbistånd (till u-länderna), under förutsättning att biståndet inte inverkar negativt på u-ländernas strävan att öka sin egen livsmedelsproduktion" (sid 47). Det senare är

* Denna artikel bygger delvis på Hamilton [1977]. Författaren har haft förmånen att få kommentarer av Paul Isenmann, Hans Singer och Peter Svedberg.

en synnerligen viktig förutsättning, men ingenstans på utredningens 420 sidor undersöks eller ens diskuteras under vilka förutsättningar livsmedelsbistånd har en hämmande verkan på u-länders interna produktion. Det är mot bl a denna bakgrund inte förvånande att denna aspekt på livsmedelsbistånd helt fallit bort i propositionen [1977/78: 19] om "Nya riktlinjer för jordbrukspolitiken m m" som baserar sig på jordbruksutredningen.

Avsikten med denna artikel är att granska verkningarna av livsmedelsbistånd — jämfört med obundet bistånd — i det mottagande u-landet. Det framstår som väsentligt att i den svenska debatten söka lyfta fram effekterna på mottagarna/u-länderna av ökat livsmedelsbistånd. Det är deras välfärd som måste vara det centrala när man ger bistånd, inte t ex svenska bönders välfärd.

Artikeln är upplagd sålunda: Först definieras livsmedelsbistånd, därefter preciseras givarens möjliga motiv för bistånd och anges hur man korrekt värderar skänkta livsmedel. Efter dessa "preludier" dyker vi så in i huvudtexten: en analys av verkningarna i mottagarlandet, dels på resursallokeringen, dels på inkomstfördelningen. Inom avsnittet om resursallokering diskuteras tre frågor: anpassningsproblem, effekter på inhemsk produktion och effekter på institutionella ramen för mottagarlandets jordbruksproduktion. Resultat i resursallokeringsavsnittet används därefter för att visa verkningarna på inkomstfördelningen i mottagarlandet. Avslutningsvis redovisas några slutsatser.

Vad är livsmedelsbistånd?

Med livsmedelsbistånd menas här att givaren — t ex Sverige — kräver att mottagaren — t ex Bangladesh — använder en given summa biståndskronor till inköp av enbart livsmedel. Om Sverige

dessutom kräver att biståndskronorna används för inköp av enbart *svenska* livsmedel blir biståndet dessutom ursprungsbundet. Man får en dubbel bindning, dels till livsmedel, dels till uppköp i Sverige. Försättningsvis diskuteras endast den första typen av bindning, dvs livsmedelsbistånd utan krav på uppköp i visst land.¹

Förutom egenintresset hos välorganiserade grupper i givarlandet kan en anledning till att en biståndsgivare önskar ge livsmedelsbistånd vara att givaren misstror mottagarens förmåga att själv välja rätt medel för att uppnå parternas överensstämmande utvecklingsmål. Antag att Sverige och mottagarlandet båda är överens om att man skall höja levnadsnivån för de breda massorna i mottagarlandet. Regeringen i mottagarlandet anser kanske att detta bäst sker genom t ex en ökad satsning på mellanstadieutbildning medan svenska regeringen inte alls delar denna uppfattning om utbildningens inverkan på de breda massornas levnadsnivå. Sverige tycker kanske i stället att man skall satsa t ex på ett ökat utbud av spannmål. I en (oreflekterad) förhoppning om att nå samma mål som mottagarlandet men med ett annat medel kan Sverige binda sitt bistånd till uppköp av spannmål.

Ett annat skäl kan vara att Sverige misstror u-landets övergripande utvecklingsmål och vill söka uppfylla sin egen (avvikande) målsättning i mottagarlandet genom att inte överlåta valet av medel till mottagaren. Antag att mottagarlandets regering inte är ett spår genuint intresserad av ekonomisk utjämning. Sverige kan då *färsöka* uppnå en egen egalitär

¹ Till de samhällsekonomiska kostnader som kan uppstå p g a bindningen av biståndet till viss vara — i detta fall livsmedel — skall alltså läggas merkostnaden för sk ursprungsbundet bistånd. Se Hamilton [1977]. I princip är diskussionen om livsmedelsbistånd giltig för bistånd bundet till vilket vara som helst och/eller tjänst.

målsättning genom att t ex binda biståndet till livsmedel som man hoppas medför nytta framför allt för de sämst ställda befolkningsgrupperna.

I praktiken är det emellertid svårt — för att inte säga omöjligt — för biståndsgivaren att i något av ovanstående fall i längden driva en målsättning som avviker från mottagarlandets praktiserande politik, t ex i fråga om ekonomisk och social utjämning.²

Värdering av skänkta livsmedel

I princip är värdet för *mottagaren* av en gåva — t ex livsmedel — den summa pengar som *mottagaren* vore beredd att betala för gåvan. Om mottagaren av någon anledning inte alls är intresserad av att ta emot gåvan är sålunda värdet av gåvan noll oberoende av priser i givarlandet eller på världsmarknaden. Observera att mottagarens och givarens värdering kan skilja sig åt.

I allmänhet är mottagaren villig att betala en summa pengar för en livsmedelsgåva. Ett sätt att uppskatta denna summa är att undersöka om mottagaren kan sälja gåvan vidare på världsmarknaden och använda intäkten från försäljningen enligt eget gottfinnande. En ekonomisk analys [Hamilton 1977] visar att (i) de inhemska priserna i givarlandet är missvisande som mätare på gåvans värde när givarlandets hemmamarknadspriser inte överensstämmer med världsmarknadspriserna på, i princip, alla varor och tjänster; (ii) världsmarknadspriset på livsmedlet ger en god approximation av gåvans värde men överdriver ofta mottagarens värdering av livsmedelsbistånd eftersom (iia) det är osannolikt att mottagaren skulle ha valt exakt samma "mix" av

livsmedel vid uppköp på världsmarknaden som den "mix" av livsmedel givaren skänker samt (ii:b) en alternativ försäljning av livsmedel på världsmarknaden skulle i vissa fall i sig influerat världsmarknadspriserna.³

För att göra en analys av ett livsmedelsbistånds totala effekt på mottagarlandet skulle man behöva göra en undersökning av effekten på samtliga priser och kvantiteter i mottagarlandet (inklusive utrikeshandeln). I praktiken är en sådan analys mycket svår — omöjlig? — att genomföra och en partiell ansats är en nödvändig förenkling.

Ökas livsmedelstillgången?

Givarens motiv för att binda biståndet till livsmedel är ofta, förutom egenintresset hos starka grupper, att man inför hemmaopinionen vill kunna peka på att biståndet gått till t ex behövande människor eller flyktingar och inte hamnat i korrupta politikers eller svartabörshajars fickor. Ett sätt att destinera biståndet till utvalda folkgrupper kan då tyckas vara att ge det i form av livsmedel, filter, tält, etc. Om mottagaren är skicklig i sin anpassning och drar ned sin kommersiella import av varan ifråga (livsmedel, filter, tält etc) i motsvarande mån kommer dock givarens strävan att binda biståndet, t ex livsmedel, att ha varit förgäves. Livsmedelsbistånd skulle på så sätt av mottagaren kunna omvandlas till en summa fritt disponibel utländsk valuta. Emellertid, om mottagaren på ett påfallande sätt omvandlar livsmedelsbiståndet till obunden utländsk valuta, kan detta äventyra hans utsikter till framtida bistånd.

En omvandling av livsmedelsbundet bistånd till obunden utländsk valuta kräver dock dels viss förberedelse (som t ex ofta inte finns i katastrofsituationer),

² Observera att båda ovanstående motiv för livsmedelsbistånd klart strider mot en grundläggande princip i svenskt utvecklingssamarbete, nämligen principen om landprogrammering. För en beskrivning av landprogrammering se Odén [1977].

³ I Hamilton [1977] finns en genomgång av empiriska studier kring USAs vetesändningar till Indien under 1950- och 1960-talen.

dels en förvaltning som har god överblick över den aktuella utrikeshandelssituationen. Även om förvaltningen har viss förberedelsestid, kan man inte utgå från att den är effektiv nog för att på ett perfekt sätt kunna administrera den behövliga omplaneringen av landets kommersiella import.

En högst sannolik konsekvens av mottagarländernas strävan att vilja omdisponera handeln är en ansvällning av deras administration av utrikeshandeln. En sådan tillväxt av byråkratin kan innebära betydande samhällsekonomiska kostnader.⁴ Mottagaren måste hela tiden pussla ihop sina egna utvecklingsplaner med givarnas önskemål om bistånd i form av

"I de fall mottagaren normalt importerar livsmedel på kommersiell basis kan man förmoda att han inskränker sådan kommersiell import om livsmedelsbiståndet antar permanent karaktär."

vissa varor t ex livsmedel (eventuellt med ytterligare begränsningar av mottagarens handlingsfrihet). Kostnaden för att administrera livsmedelsbistånd kräver också mer resurser av mottagaren än motsvarande obundet bistånd på grund av varje givares önskan om information om *sin* gåvas vidare öden. När mottagaren gjort alla de anpassningar han anser sig kunna göra kan *antingen* anpassningsåtgärderna ha helt eliminerat effekterna av biståndsbindingen till inköp av livsmedel *eller* också har detta inte lyckats och biståndet

är effektivt bundet till t ex livsmedel (effektiv bindning).

I de fall mottagaren normalt importerar livsmedel på kommersiell basis kan man förmoda att han inskränker sådan kommersiell import om livsmedelsbiståndet antar *permanent karaktär*. En förutsättning är naturligtvis att den normala kommersiella importen är större än livsmedelsbiståndet. Ingen effektiv bindning är alltså möjlig när livsmedelsbiståndet antar permanent karaktär, ty då har mottagaren tid på sig att göra omdisponeringar, om än till en samhällsekonomisk kostnad.

När leder då livsmedelsbistånd till en nettoökning i införseln av livsmedel till mottagarlandet (kommersiell import plus livsmedelsbistånd)? För det första, vid bistånd som ges med kort varsel och om mottagaren saknar de administrativa möjligheterna att göra omdisponeringar snabbt. Det typiska fallet är *katastrofbistånd*. För det andra, vid långsiktigt livsmedelsbistånd anpassar sig mottagaren och hans allmänna importkapacitet förbättras (genom den intjänade utländska valutan som annars hade spenderats på livsmedelsimport). Den ökade importkapaciteten kommer att användas för import av allehanda varor och tjänster och sannolikt även för en ökad kommersiell import av livsmedel. På detta sätt kan även långsiktigt livsmedelsbistånd genom att öka landets totala importkapacitet leda till en ökning av införseln av livsmedel, precis på samma sätt som obundet bistånd. Dock med den ovan omtalade samhällsekonomiska anpassningskostnaden.

Verknningar på inhemsk produktion

Låt oss fortsättningsvis anta att biståndet faktiskt ökar införseln av livsmedel till mottagarlandet. Det första steget i analysen av livsmedelsbiståndets effekt på resursallokeringen i mottagarlandet är **då**

⁴ Liksom beträffande växelkurserna intar i-länderna två oförenliga ståndpunkter; dels klagar man ständigt på otymplig och ineffektiv administration i u-länderna, dels belastar och utvidgar man befintlig administration genom att insistera på att utforma sitt bistånd på ett sätt som sysselsätter knappa administrativa resurser i mottagarländerna.

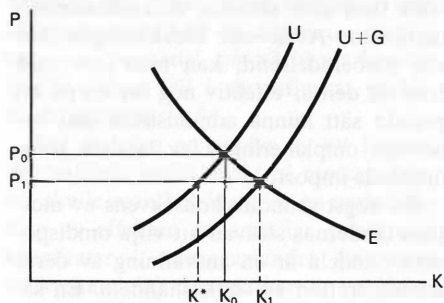
att undersöka om den ökade införseln också medför en ökning av totala tillgången på livsmedel i landet och om gåvan friställer produktionsfaktorer som tidigare varit engagerade i produktionen av livsmedel. Antag att landet fått bistånd i form av vete.

Inhemska (potentiella) producenter av vete kommer normalt att påverkas negativt av en ökad införsel. Detta illustreras i *figur 1* där producenter och konsumenter antas reagera på en förändring i priset på vete (kurvorna är så ritade). Utbudskurvorna U och $U+G$ visar utbudet kvantitet K vid olika priser, P , med och utan den ökning i utbudet som gåvan medför. Kurvan E visar konsumenternas efterfrågan.

Med den nettoökning som vetebiståndet medför ökar utbudet från K_0 till K_1 . Som en följd sjunker priset från P_0 till P_1 . Inhemska veteproducenter är emellertid endast villiga att producera K^* vid det lägre priset P_1 . Gåvan orsakar med andra ord ett prisfall som leder till en lägre inhemsk produktion.⁵ Hur stor produktionsminskningen blir beror på utbudets och efterfrågans pris-känslighet i varje enskilt fall.⁶ Man skall dock lägga märke till fyra undantag från ovanstående fall:

1) Om marknadspriset på vete inte alls förändras på grund av biståndet kommer producenterna inte att ha någon anledning att minska sin produktion. Detta kan inträffa (i) när gåvan är så liten, även lokalt, att priset på vete inte alls pressas ned eller (ii) när man har priskontroll så att det pris producenterna erhåller inte är beroende av priset på vete när det säljs till konsumenterna (eller delas ut gratis) eller (iii) när producenterna trots att de får vidkännas en

Figur 1



prissänkning inte minskar sitt utbud (innebär att utbudskurvorna är vertikala).

2) Om mottagarlandets regering genom olika åtgärder — t ex en expansiv finans- och penningpolitik — skulle öka efterfrågan på vete precis lika mycket som den ökade införseln kommer ökningen i utbudet av vete att balanseras av en lika stor ökning i efterfrågan på vete. Resultatet blir ett oförändrat pris på vete. Det har hävdats att detta är just vad indiska regeringen gjorde i samband med viss amerikansk livsmedelshjälp.⁷

3) En tredje och mycket viktig situation är när producenterna har anledning att tro att det *framtida* priset på vete inte kommer att pressas nedåt. Ett *temporärt* livsmedelsbistånd i en katastrofsituation kan t ex inte väntas påverka böndernas framtida produktion förutsatt att bönderna är övertygade om hjälpens temporära natur.

4) Det fjärde fallet gäller livsmedelsbistånd av långsiktig karaktär, dvs icke-katastrofbistånd. Om livsmedel under en övergångstid, t ex i samband med nyodlingsprojekt och jordreformer, används till avlöning in natura vid byggandet av bevakningsanläggningar, terrasser etc, kan den *långsiktiga* effekten mycket väl bli ökad inhemsk livsmedelsproduktion.

Spelar det sedan någon roll huruvida

⁵ Minskningen i det inhemska utbudet är i *figur 1* kvantiteten $K_0 - K^*$.

⁶ Se Fisher [1963] för en analys med hjälp av elasticiteter.

⁷ Isenmann och Singer [1977], "Annex".

vetet delas ut gratis bland befolkningen eller säljs av staten till konsumenterna? Fisher [1963] gör en jämförelse mellan det fall en kvantitet vete säljs fritt på marknaden och det fall vetet delas ut gratis bland folket. Han konstaterar att det inhemska jordbruket kommer att producera en större kvantitet i fallet med gratisutdelning. Anledningen är att gratisutdelning innebär en större höjning av människors realinkomster än en sänkning av vetepriserna via marknadsprisbildningen, vilket i sin tur tillåter en större ökning i människornas totala efterfrågan. Sannolikheten talar för att den ökade efterfrågan hos åtminstone några individer kommer att riktas mot det inhemska vete som utbjuds. Analysen lider dock av svagheten att Fisher dels bortser från distributionskostnaden för gratisutdelning (inklusive trolig korruption), dels inte diskuterar förändringar i producenternas egen konsumtion av vete, dels inte heller beaktar att inkomsterna vid en alternativ försäljning genom statens försorg kan ha ett högre samhällsekonomiskt värde om de investeras än om de används som en subvention till (vissa) konsumenter. De ökade statsinkomsterna kunde alternativt användas för att t ex långsiktigt höja jordbruksproduktionen.

En ytterligare fråga i sammanhanget är huruvida den totala volymen *marknadsförd* spannmål ökar eller minskar, givet att totala produktionen är oförändrad. Eftersom den enskilde u-landsbonden oftast både är producent och konsument av spannmål kan han reagera på en prissänkning på två sätt. Han kan som svar på en sänkning av priset på sina produkter välja att behålla mer än förut för sin egen och familjens konsumtion. Om alla bönder ökar den egna familjens konsumtion minskar böndernas sammanlagda marknadsförda överskott. Man kan emellertid även argumentera för att minskad egen konsumtion är mest trolig. För att bonden skall kunna hålla kontant-

inkomsten oförändrad måste han vid ett prisfall öka den marknadsförda delen av sin totala produktion och minska den egna konsumtionen. Båda dessa ståndpunkter har sina förespråkare. Se Bhagwati och Chakravarty [1969].⁸

Färre institutionella reformer?

En ofta framförd synpunkt i samband med bl a USAs vetesändningar till Indien är att dessa ledde till att de indiska myndigheterna försummade åtgärder för ökad jordbruksproduktion. I och med att man hade det amerikanska vetet kände man inte samma tryck på sig att genomföra t ex institutionella reformer. Man kan hävda att det hade varit omöjligt för det nuvarande indiska samhällssystemet att överleva om flera miljoner människor hade svultit ihjäl, vilket — kan det hävdas — hade inträffat i frånvaro av de amerikanska sändningarna.

Mot denna synpunkt kan man anföra att det i allmänhet vore att överskatta värdet av just livsmedelsbistånd om man tror att detta kan vara avgörande för ett lands bristande produktionsökning inom jordbrukssektorn. Om regeringen i ett land verkligen har viljan att gå in för ökad jordbruksproduktion kan den använda livsmedelshjälp för att understödja denna satsning, t ex genom att använda hjälpen för att in natura avlöna arbetskraft sysselsatt med investeringar i jordbrukssektorn (bevattningsanläggningar, terrasseringar etc). Det avgörande för den långsiktiga effekten av livsmedelshjälp på den inhemska produktionen är dels u-landsregeringens *viljeinriktning* beträffande jordbrukets produktion, landreformer etc, dels dess *administra-*

⁸ I det fall man ger livsmedelsbistånd till centralplanerade ekonomier kommer den negativa effekten på inhemsk produktion på grund av en ökad införsel av livsmedel alltså att finnas, men den kommer inte att kanaliseras, genom prismekanismen utan genom planer och offentliga direktiv.

tiva möjligheter att förverkliga sina intentioner. En givare av livsmedelsbistånd bör rimligen när en insats övervägs ta upp frågan om sambandet mellan livsmedelsbistånd och mottagarlandets inhemska produktion.⁹

Inkomstfördelningen

I en i-landsekonomi leder prisfall på produkter från en sektor till anpassningsproblem, men efter en tid har man anledning tro att arbetskraft och andra produktionsfaktorer finner sysselsättning i andra sektorer bl a med hjälp av en aktiv arbetsmarknadspolitik. I alla händelser kan man i i-länder helt eller delvis kompensera de grupper som är utsatta för strukturomvandling genom finans- och socialpolitiska åtgärder.

I ett typiskt u-land finns ytterst sällan fungerande ekonomisk-politiska instrument som kan göra en strukturomvandling smidig och/eller kompensera människorna. Detta medför att de verkningar på resursallokeringen som analyserats ovan i allmänhet helt och hållet slår igenom i inkomstfördelningen; en analys av verkningarna för produktionsfaktorn arbete visar vanligtvis också konsekvenserna för inkomstfördelningen eftersom möjligheterna till transfereringar normalt är små. Enär människorna i u-länder i allmänhet redan i utgångsläget lever på en låg levnadsstandard är arbetslöshet och/eller minskade inkomster självklart särskilt allvarligt. Ökad arbetslöshet på landsbygden medför dessutom ofta ökad migration från landsbygden till städerna.

⁹ Ett givarland som driver den sk högprislinjen i sin egen jordbrukspolitik (tex EG och Sverige) riskerar naturligtvis att bli beskyllt för att kasta sten i glashus. Man kan hävda att i-ländernas livsmedelshjälp fungerar som en ursäkt för många i-länder att hemma *fortsätta med en oansvarig jordbrukspolitik*, som bl a hindrar potentiell import från u-länderna. Dessutom orsakar den reglerade jordbrukspolitiken i tex EG ideligen världsmarknadsstörningar till förfång för många u-länder.

Av välkända anledningar är sådan migration många gånger kostsammare för samhället än för de enskilda individerna.¹⁰ Om sysselsättning av bistands-

”En ofta framförd synpunkt i samband med bl a USAs vetesändningar till Indien är att dessa ledde till att de indiska myndigheterna försummade åtgärder för ökad jordbruksproduktion.”

givaren eller u-landsregeringen anses ha ett värde i sig tex på grund av ökad självkänsla hos individerna och undvikande av mänsklig förnedring, ja då är den samhälleliga kostnaden för arbetslöshet ännu högre.

Livsmedelsbistånd — liksom obundet bistånd — bör emellertid också indirekt leda till ökad sysselsättning och inkomster; lägre livsmedelspriser medför högre realinkomster för konsumenterna som ökar sin efterfrågan på varor och tjänster, vilket i sin tur indirekt bör leda till ökad sysselsättning.

Det viktiga att komma ihåg är att livsmedelsbistånd knappast kan lämna mottagarlandets inkomstfördelning opåverkad. Hur fördelningen av tex inkomster mellan producenter och konsumenter påverkas beror dels på livsmedlet i fråga (substitutionsmöjligheter och priskänslighet tex), dels de eventuella villkor som är förenade med livsmedelsgåvan, dels anpassningsmöjligheterna.¹¹

¹⁰ Se tex ILO Kenya Report [1972].

¹¹ Livsmedelsbistånd kan även påverka resursallokering och inkomstfördelning inom u-landsgruppen. Ett lägre pris på ett visst livsmedel drabbar de länder som har kommersiell export av livsmedlet till mottagarlandet. Om de drabbade exportländerna är i-länder kan effekten måhända anses försumbar i detta sammanhang, men är (de potentiella) exportländerna u-länder kompliceras en utvärdering av livsmedelsbiståndet ytterligare av den inkomstöverföring som minskade exportintäkter från ett annat u-land till mottagarlandet innebär.

Analys och bondförnuft

Slutsatsen är att livsmedelsbistånd kan få en hämmande effekt på den inhemska produktionen och att det alltid påverkar den rådande inkomstfördelningen. Med tanke på den inhemska produktionen kan man t o m gå så långt som att påstå att livsmedelshjälp aldrig får bli ett attraktivt alternativ för mottagaren om man har anledning tro att mottagaren kommer att använda livsmedelsbiståndet på ett sätt som minskar den inhemska livsmedelsproduktionen. Jones och Tulloch [1974] menar att mottagaren alltid måste hållas medveten om livsmedelsbiståndets temporära och osäkra natur på grund av biståndets effekt på priser och produktion. Beträffande inkomstfördelningen i mottagarlandet måste kravet ställas att givaren dels analyserar problemet, dels diskuterar igenom eventuella önskade verkningar med mottagarlandets regering.

Min förhoppning är att dessa slutsatser skall slå rot och spira bl a i det svenska jordbruksetablissemanget och att vi skall slippa en kortsynt och egoistisk propaganda för livsmedelsbistånd. Resultatet av sunt bondförnuft och ekonomisk analys bör rimligen bli detsamma.

Referenser

- Alamgir, M, [1977], "An Approach Towards a Theory of Famine", Seminar Paper, Institutet för internationell ekonomi, 1978
- Bhagwati, J, och Chakravarty, S, [1969], "Contributions to Indian Economic Analysis: A Survey", *American Economic Review*, september, Supplement
- Fisher, F M, [1963], A Theoretical Analysis of the Impact of Food Surplus Disposal on Agricultural Production in Recipient Countries", *Journal of Farm Economics*, vol 45, s 863—75
- Hamilton, C, [1977], "Biståndets utformning — samhällsekonomiska verkningar i u-länderna", bilaga 8 till Biståndspolitiska utredningen (SOU 1977: 14), Stockholm
- ILO [1972], *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, International Labour Office, Geneva
- Isenmann, P, och Singer, H, [1977], "Food Aid and Disincentives", *Economic Development and Cultural Change*, nr 2, vol 25
- Jones, D, och Tulloch, P, [1974], "Is Food Aid Good Aid?", *ODI Review*, 2, 1974
- Odén, B, [1977], "Landprogrammering — biståndsteknik och biståndsfilosofi", bilaga 9 till Biståndspolitiska utredningen (SOU 1977: 14), Stockholm
- Proposition 1977/78: 19, "Nya riktlinjer för jordbrukspolitiken m m", Stockholm
- Sen, A, K, [1977a], "Famines, Food Availability and Exchange Entitlements: The Case of the Bengal Famine", *Cambridge Journal of Economics*, årg 1, nr 1
- [1977b], "Världssvälten", *Ekonomisk Debatt*, nr 4 årg 5
- SOU 1977: 17, Stockholm, *Översyn av jordbrukspolitiken*
- Svedberg, P, [1975], "Livsmedelskrisen och i-ländernas kostvanor", *Ekonomisk Debatt*, årg 3, nr 3

Den bästa u-landshjälpen*

Även om det finns goda argument för en internationell inkomstutjämning är det främst genom ekonomisk tillväxt i u-länderna som fattigdomen där kan övervinnas. I-länderna kan bäst bidra till denna tillväxt genom att tillåta u-länderna att fritt konkurrera med sina industriprodukter på i-ländernas marknader, hävdar Assar Lindbeck.

I den allmänna u-landsdebatten utstakas främst två vägar till högre levnadsstandard i u-länderna – å ena sidan en internationell inkomstomfördelning och å andra sidan ekonomisk tillväxt i u-länderna. Även om det finns goda argument för en internationell inkomstutjämning så skall vi ha klart för oss att det i huvudsak är genom ekonomisk tillväxt i u-länderna som fattigdomen där kan övervinnas. Det betyder i sin tur att de rika ländernas bidrag till u-ländernas standardutveckling främst måste bestå av hjälp för deras egen ekonomiska tillväxt.

I huvudsak måste denna tillväxt baseras på deras egna insatser. Men ett inte obetydligt bidrag kan de rika länderna göra genom att undan för undan ställa om sin produktion så att u-länderna bereds den plats i världens produktionssystem som bäst svarar mot deras egna förutsättningar. Den viktigaste insats som vi kan göra i detta syfte är med all sannolikhet att minska produktionen av varor som u-länderna visar sig kunna producera billigare än vi. Detta förutsätter att vi släpper in u-ländernas industrivaror på våra egna marknader.

Detta är huvudbudskapet i denna artikel. Det är emellertid instruktivt att starta med ett schematiskt historiskt perspektiv på världens industrialisering.

Ett historiskt perspektiv

Som vi vet, inleddes den moderna ekonomiska tillväxten, i form av den industriella revolutionen, i Storbritannien någon gång vid slutet av 1700-talet. Det tog ungefär 50 år, till omkring 1830-talet, innan den tillväxtpuls som startat i Storbritannien hade spritt sig till den europeiska kontinenten, såsom till Belgien, Holland, Frankrike och Tyskland samt till Förenta Staterna. Det dröjde ytterligare ett halvt sekel, ungefär fram till 1870-talet, innan den moderna ekonomiska tillväxtprocessen ryckte med också de skandinaviska länderna, Ryssland, de utomeuropeiska länderna med västeuropeisk befolkning, såsom Kanada, Australien, Nya Zeeland och Argentina samt Japan, det enda land i världen utan-

* Denna uppsats utgör ett utdrag ur ett föredrag vid Norska Arbeiderpartiets konferens om Global Utjämning i Oslo den 19 maj 1978.

för den västeuropeiska kulturkretsen som drogs med i processen före första världskriget. (Se exempelvis Kuznets [1966].)

Det tog alltså nästan två seklar för den moderna tillväxtprocessen att spridas från England, som vid tiden för den industriella revolutionen omfattade cirka *en* procent av världens befolkning, till de 25 procent som vid tiden för andra världskrigets utbrott på allvar dragits in i denna process.¹

Det finns egentligen inte några kriterier för att bedöma om detta var en snabb eller långsam geografisk spridningsprocess, eftersom det knappast finns några historiska paralleller att jämföra med. Hur levnadsstandarden nu skall kunna höjas för de övriga tre fjärdedelarna av mänskligheten är naturligtvis en av vår tids största ekonomiska, sociala och politiska frågor.

En drastisk metod att åstadkomma en höjd levnadsstandard för u-ländernas befolkning vore, rent teoretiskt sett, att acceptera en fullständigt fri internationell rörlighet för världens befolkning, vilket sannolikt skulle leda till en enorm invandring i i-länderna – med alla de sociala och politiska komplikationer som därmed skulle komma till stånd – inklusive ökade inkomstklyftor *inom* i-länderna. Om vi bortser från detta politiskt sett osannolika alternativ kan man i princip tänka sig två olika metoder att uppnå en internationell inkomstutjämning. Den ena är en *inkomstomfördelning* från i-länder till u-länder, den andra en fortgående *snabb ekonomisk tillväxtprocess*

¹ Enligt de ytterst schematiska kalkyler som gjorts av forskare på detta område skulle i början av 1800-talet percapitainkomsten i västvärlden ha varit cirka fyra gånger så hög som i de länder som vi i dag kallar u-länder. Genom att sedan dess tillväxten i våra länder varit kanske tre gånger så snabb som i u-länderna, har vi i dag hamnat i en situation där percapitainkomsten i i-länderna kanske är cirka tolv gånger så stor som i u-länderna. (Se Kuznets [1977]. För en sammanfattning av dessa resultat se Radetzki [1976].)

i u-länderna under många decennier. Låt mig kommentera förutsättningarna för var och en av dessa båda metoder.

Internationell inkomstomfördelning

Det är naturligt för många medborgare i de skandinaviska länderna att se en gigantisk internationell inkomstomfördelning som en snabb väg ut ur massfattigdomen i u-länderna. Inom våra egna länder kunde en majoritet av befolkningen, i eget intresse och med hjälp av den politiska demokratin, genomdriva just en inkomstomfördelning till sin fördel – med hjälp av skatter, inkomsttransferringar och offentlig konsumtion. På det internationella planet finns det emellertid inte någon liknande beslutsmekanism som skulle kunna användas av den majoritet av världens befolkning som lever i fattiga länder. Att vänta sig att dagens privilegierade minoritet på det internationella planet, dvs huvudsakligen löntagarna i de rika länderna, *frivilligt* skulle sätta i gång med en omfattande inkomsttransferering till u-länderna är troligen

”På det internationella planet finns det . . . inte någon . . . beslutsmekanism som skulle kunna användas av den majoritet av världens befolkning som lever i fattiga länder.”

att vara överoptimistisk, inte minst med tanke på storleksordningen av den inkomstomfördelning som skulle vara nödvändig för att uppnå mera betydande resultat. Antag exempelvis att vi genom en internationell inkomstöverföring vill fördubbla inkomststandarden i u-länderna, så att den skulle kunna bli cirka 20 procent av vår standard i dag, i stället för cirka 10 procent. Vi skulle då i själva verket behöva sänka vår egen standard

med nästan en tredjedel.

Detta hindrar naturligtvis inte att det är värt att *arbeta för* en internationell inkomstomfördelning – med de metoder som nu står till buds. Detta är speciellt viktigt för de allra fattigaste länderna i världen, särskilt för dem som varken har någon mera betydande råvaruexport eller inom rimlig tid kan väntas uppnå en stark expansion av produktionen av industrivaror. Ibland brukar man om denna del av u-länderna tala om den sk "Fjärde Världen". Den "Tredje Världen" skulle då utgöras av de u-länder som redan kommit i gång med en ekonomisk och social utveckling, antingen genom industrialisering eller genom speciellt gynnsamma tillgångar på råvaror, såsom olja.

Som vi vet har emellertid det stolta målet om en procent av nationalinkomsten, eller 0,7 procent av BNP, i u-landsbistånd inte uppnåtts av den rika världen. Vi är i dag nere i en siffra motsvarande en tredjedels procent av nationalinkomsten. För dem som vill satsa på en internationell inkomstomfördelning är därför ett ökat u-landsbistånd viktigare än någonsin att propagera för. Förutom ett ökat bistånd skulle också en efter-skänkning av offentliga lån till de fattigaste länderna kunna vara ett inslag i en ökad u-hjälp till dessa länder. En förutsättning för att alla sådana åtgärder skall vara rimliga är naturligtvis att vi har skäl att tro att u-hjälpen verkligen kommer de fattiga människorna till del.¹

I den allmänna u-landsdebatten under senare år har också ett antal andra metoder för internationell inkomstomfördelning diskuterats, exempelvis att låta u-länderna ta del av de kapitalinkomster, eller kapitalvinster, som uppstår i samband med framtida exploatering av mineral på botten av oceanerna och i samband med internationell reglering av fiske. Det belopp det rör sig om här är troligen av storleksordningen 3–5 mil-

jarder dollar vid 80-talets mitt.² Tanken bakom sådana förslag är att det är lättare att överföra inkomster och förmögenheter till u-länderna från aktiviteter där äganderättsförhållanden ännu inte fastställs, än att överföra inkomst och förmögenhet på områden där exploaterings- eller äganderätten redan är etablerad till i-ländernas förmån. Olika metoder för att minska inslagen av monopol på olika delar av världsmarknaden, som särskilt kan drabba u-länder med svag förhandlingsposition och begränsad information, är en annan tänkbar reform. Detta skulle kräva någon form av internationell antikartell- och antimonopolstiftning.

Tillväxt i u-länderna

Även om flera av de här nämnda metoderna för internationell inkomstomfördelning kan komma att spela en viss roll för levnadsstandarden i u-länderna så kan de på lång sikt inte mäta sig i betydelse med den andra inledningsvis nämnda metoden, nämligen en snabb ekonomisk tillväxt i dessa länder. Detta alternativ är för övrigt det enda som någonsin fungerat i den ekonomiska historien: att undan för undan höja produktiviteten i de fattiga länderna själva och därmed skapa inhemska ekonomiska förutsättningar för höjda realinkomster. Det betyder då också att vårt potentiellt viktigaste bidrag till u-ländernas levnadsstandard på något eller några decenniers sikt är att hjälpa dem att växa.

¹ I dag går inte den övervägande delen av denna hjälp till de allra fattigaste människorna i u-världen. Det visar sig att hjälpen ofta går till ett antal ganska små u-länder, som i många fall dessutom inte tillhör de allra fattigaste. Eftersom det är humanitära skäl som åtminstone officiellt ligger bakom u-hjälpen tycker man kanske att en *omfördelning* av u-hjälpen till de fattigaste befolkningsgrupperna i de fattigaste länderna vore en rimlig målsättning, särskilt som just dessa länder inte heller kan väntas få särskilt mycket draghjälp genom export av råvaror eller industrivaror eller genom kommersiellt kapitalinflöde.

² Se Bhagwati [1977].

Omedelbart efter andra världskriget föreställde sig många att frigörelse från kolonialism samt ekonomisk planering med sikte på kapitalackumulation, via

”... vårt potentiellt viktigaste bidrag till u-ländernas levnadsstandard på något eller några decenniers sikt är att hjälpa dem att växa.”

både inhemskt sparande och utländskt kapitaltillskott, var de strategiska faktorerna för ekonomisk utveckling och en avveckling av massfattigdomen. Numera vet vi att långt mer fundamentala förändringar i hela det ekonomiska, politiska, sociala och kulturella systemet i de fattiga länderna själva är nödvändiga: ett minimum av politisk stabilitet; ett rättssystem som definierar rättigheter och skyldigheter inklusive kontraktssystemen; ett omfattande utbildningsprogram; och inte minst förändrade sociala relationer, exempelvis när det gäller ägande av jord. Speciellt gäller det att försöka frigöra skapande aktivitet hos stora medborgargrupper, att underlätta social rörlighet, att ge belöningar av produktiva insatser, och att garantera att ökade ekonomiska resurser kommer också de fattigaste delarna av befolkningen till del. Därav framgår också att det avgörande för ekonomisk och social utveckling måste ske i u-länderna själva genom en djupgående och tidskrävande samhällsombudning och ekonomisk tillväxtprocess. U-landsregeringarnas vilja och förmåga att stimulera fram ekonomisk tillväxt och utjämning är därför en helt avgörande faktor.

Att det avgörande för en avsevärt högre levnadsstandard i de fattiga länderna ligger i förändringar i deras egna interna förhållanden betyder naturligtvis inte att förhållandet till omvärlden är oviktigt.

Det är först och främst troligt att den inhemska ekonomiska, sociala och politiska *integration* som ofta är en viktig förutsättning för en gynnsam ekonomisk utveckling förutsätter nationellt politiskt oberoende. Det är intressant att konstatera att, historiskt sett, en ekonomisk utveckling kommit i gång just i samband med, eller strax efter, nationalstatens konsolidering. Ur den synpunkten var med stor sannolikhet avvecklingen av den politiska kolonialismen i dagens u-länder efter andra världskriget en väsentlig förutsättning för att få i gång ekonomisk tillväxt – i de länder där man samtidigt lyckats skapa ett visst minimum av politisk stabilitet. Det är i själva verket möjligt att avvecklingen av den politiska kolonialismen varit det viktigaste som vi i omvärlden hittills gjort för u-ländernas ekonomiska utveckling – ofta mycket motvilligt. Men det är naturligtvis långt ifrån det enda vi kan göra, vilket också återspeglas i u-ländernas alltmera långtgående krav på förändringar i deras relationer till oss.

Vad kan vi göra?

Vilka förändrade relationer mellan rika och fattiga länder är det då som verkligen skulle kunna betyda något *påtagligt* positivt för u-ländernas ekonomiska utveckling? Enligt min mening är det *ett* krav som på lång sikt är det helt avgörande, nämligen att ge u-länderna tillgång till våra marknader – för jordbruksprodukter, industrivaror, kapital och teknologi. Vi vet exempelvis att en expansion av utrikeshandeln varit ett mycket viktigt inslag i vår egen ekonomiska utveckling under de senaste ett hundra åren. Samma sak skulle, i ännu större utsträckning, kunna gälla för dagens u-länder. I många fall är dessa nämligen inte större *som ekonomiska enheter* än medelstora städer i Västeuropa. Så små enheter måste satsa på en betydande ex-

pansion av utrikeshandeln samt import av kapital och teknik för att åstadkomma ett effektivt fungerande näringsliv. Detta är nämligen i regel nödvändigt för att kunna utnyttja specialiseringens och stordriftens fördelar; för att få tillgång till omvärldens kapital och teknologi; och inte minst för att ge sina företag en stimulerande konkurrens, som även i u-länderna är en viktig förutsättning för effektivitet och hänsynstagande till konsumenternas intressen.

För något decennium sedan var det en vanlig uppfattning, både i i-länder och u-länder, att den bästa vägen till ekonomisk utveckling var att låta inhemsk produktion ersätta import, sk importsubstitutionspolitik. Flera länder i världen, bla i Latinamerika, slog också in på den vägen. Som man kunde vänta sig, fungerade den strategin hyggligt under några år, medan det fortfarande fanns import att ersätta. Men så snart man lyckats eliminera importen i en sektor leder denna strategi till att produktionen inom landet inom detta område inte kan stiga snabbare än den inhemska marknaden. Gränsen för en utvecklingsstrategi av detta slag nås därför snabbt – även i så pass stora länder som exempelvis Argentina och Brasilien.

”De länder som valde en ’inåtvänd’ ekonomisk utvecklingsstrategi ... hamnade ... efter en tid i en återvändsgränd när det gäller den ekonomiska utvecklingen.”

Dessutom visar det sig att en politik baserad på importsubstitution skapade en ytterst oförmånlig incitamentstruktur i landet. Företagen upptäckte snabbt att det var mera lönande att förhandla med myndigheterna om tullar, importregleringar och andra konkurrensbegränsningar än att bedriva en effektiv produk-

tionsverksamhet och marknadsföring. De länder som valde en ”inåtvänd” ekonomisk utvecklingsstrategi av detta slag hamnade därför efter en tid i en återvändsgränd när det gäller den ekonomiska utvecklingen.

För ett antal år sedan var det också populärt i en del kretsar att hävda att en exportorienterad strategi inte är möjlig i dag för ett typiskt u-land därför att omvärlden redan är högt utvecklad. Detta argument bygger emellertid på en myt. Just därför att det finns så många rika länder utomlands finns det väldiga potentiella marknader för en exportinriktad tillväxt – i motsats till vad som var fallet för pionjirländerna på 1800-talet. En exportorienterad tillväxt har aldrig tidigare i historien varit så lovande som just nu – under förutsättning naturligtvis att omvärlden inte genom diverse protektionistiska manövrar förhindrar en sådan utveckling.

Vi kan i dag konstatera att ungefär ett dussin u-länder i världen under det senaste decenniet uppnått spektakulära framgångar genom en exportorienterad industrialiseringsprocess. Jag tänker inte bara på små länder av typen Sydkorea, Taiwan, Malaysia, Singapore och Hongkong utan också på stora länder av typen Mexiko och Brasilien; i någon mån är också ett så stort u-land som Indien på väg i en dylik exportinriktad utveckling.¹

Tillgången på marknader

Den intressanta frågan är nu om det är möjligt för fler u-länder att dra nytta av utrikeshandel som en stimulans för ekonomisk utveckling. Framgången hos de länder som försökt tyder på att de in-

¹ Det kan tilläggas att en höjd förädlingsgrad och en ökad diversifiering av u-landsexporten också skulle bidra till att öka *stabiliteten* i u-ländernas exportinkomster, och därmed minska behovet av metoder för att reducera prisfluktuationer på råvarumarknaderna.

terna förhållandena i u-länderna inte nödvändigtvis är ett hinder. Problemet är snarare om *omvärlden*, dvs i-länderna, kommer att hålla sina egna marknader tillräckligt öppna för att en exportorienterad tillväxtstrategi skall bli *allmänt* möjlig att genomföra. Som vi vet uppställs redan i dag handelshinder mot u-ländernas export.

Det finns emellertid några faktorer som gör att vi inte behöver se så pessimistiskt på dessa möjligheter. En sådan faktor är att när dagens pionjärer på exportområdet bland u-länderna kommit upp till en högre utvecklingsnivå kan man räkna med att dessa länder själva blir marknader för arbetsintensiva produkter från fattigare u-länder. De kommer också att övergå till att exportera *mera avancerade industriprodukter* till i-länderna, främst kanske *komponenter* för industriländernas produktionsföretag, vilket skulle ge marknadsutrymme för arbetsintensiva produkter för fattigare u-länder på i-ländernas marknader.

"Låt oss . . . konstatera att dagens u-landsexport av industrivaror inte utgör något större hot mot industrivärldens produktion och sysselsättning i stort."

I dag hävdas inte längre att det skulle vara omöjligt för ett enskilt u-land att få i gång en exportorienterad tillväxt. Argumentet har i stället vänts upp och ned genom att påstå att dagens i-länder inte klarar den konkurrens som kommer från de nya exportländerna. Argumentet skulle alltså vara inte att u-länderna saknar förutsättningar för en exportinriktad tillväxt i dagens värld utan att de tenderar att bli alldeles för framgångsrika, i den meningen att de skulle konkurrera ut oss. Eftersom denna fråga spelar så stor roll i dagens debatt kan det vara lämpligt

att uppehålla sig en smula vid den.

Låt oss då först konstatera att dagens u-landsexport av industrivaror inte utgör något större hot mot industrivärldens produktion och sysselsättning i stort. Industriländernas samlade import av industrivaror från u-länderna utgör inte mer än *ett par procent* av industriländernas samlade industriproduktion.¹ Att det myckna talet om att vi håller på att bli utkonkurrerade av u-länderna trots allt fortsätter beror sannolikt på att i-länderna, i hög grad genom åtgärder av våra egna regeringar, hamnat i en djup lågkonjunktur under perioden 1974–77, vilket gjort det populärt att skylla våra problem på övermäktig konkurrens från "läglöneländer". Vi skall inte heller bortse från att företag som misskött sig i den *allmänna* internationella konkurrensen ofta finner det opportunt att ha någon att skylla på, såsom "läglöneländerna". En bidragande orsak till här diskuterade attityder är också att u-landsimporten i våra länder spelar en större roll i en del speciella sektorer, såsom textil, skor, sportartiklar och vissa andra arbetsintensiva varor, där u-länderna i några fall har uppnått så pass stor andel av våra marknader som 10–20 procent.

I de skandinaviska länderna har dessutom problemen med utlandskonkurrensen under senare år som bekant accentuerats av att vi har hamnat i en ohållbart hög lönekostnadsnivå, som tagit sig uttryck i att stora delar av produktionen inte längre är särskilt konkurrenskraftig mot omvärlden i största allmänhet. Här

¹ U-ländernas andel av världsmarknaden har undan för undan *fallit* under efterkrigstiden – från 28 procent av världshandeln 1950 till cirka 15 procent 1977, exklusive olja. Denna minskning beror på fallande andelar för jordbruksprodukter och råvaror. Däremot har under samma tid en viss andelsökning inträffat för industrivaror just på grund av den exportorienterade tillväxten hos det dussin länder, som påpekats ovan – från 4 procent till 8 procent av världsexporten. Därmed har u-ländernas andel också av världens produktion av industrivaror stigit till cirka 10 procent.

är det emellertid främst fråga om *ett makroekonomiskt stabiliserings-, lönebildnings- och växelkursproblem* – och inte ett långsiktigt strukturproblem bekräftande våra relationer till u-länderna.

Även om u-ländernas exportökning av industrivaror varit spektakulär – av storleksordningen 15 procent per år under de senaste 15 åren – är utgångsnivån så liten att störningarna i våra länder hittills varit mycket små jämfört med andra typer av störningar i våra länder, såsom normala ökningar i arbetsproduktiviteten, introduktionen av ny teknologi och nya material, bantningen av jordbruket, upprustning, nedrustning, rymdprogram osv. Det har i själva verket gjorts ett stort antal empiriska studier som bekräftar detta påstående.¹ Dessutom skall vi komma ihåg att de u-länder som ökar sin export av industrivaror också kommer att öka sin *import* av andra industrivaror, och alltså skapa marknader för våra produkter, vilket ger oss nya jobb. U-länderna blir inte bara konkurrenter; de blir också marknader.

När man diskuterar dessa problem är det dessutom viktigt att ha klart för sig att en resursöverföring från i-länder till u-länder definitionsmässigt betyder bytesbalansöverskott i i-länderna. Vid en ökad resursöverföring måste alltså i-ländernas export (av varor och tjänster) öka *mer* än importen. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att vår produktion måste öka mer än vår förbrukning av varor och tjänster, eftersom bytesbalansen just är skillnaden mellan produktion och inhemsk förbrukning. Att, som vissa deltagare i u-landsdebatten, föreslå en *minskad* produktionstillväxt i i-länderna som en metod att hjälpa u-länderna är alltså att missuppfatta problemets karaktär. Vad det gäller är snarast att göra *skillnaden* mellan produktionstillväxt och förbrukningstillväxt så stor som möjligt. Fienderna till produktionstillväxt i i-länderna är med andra ord inte

u-ländernas bästa vänner.

Nu kan vi naturligtvis räkna med att fler branscher i framtiden kommer att få kännas vid u-landskonkurrensen. Handelsstål, varv, skeppsfart och personbilar är exempel på branscher som sannolikt kan se fram emot problem av detta slag. En viktig faktor bakom denna utveckling är den internationalisering av teknologin som skett under de senaste åren, inte minst genom företagsamhetens internationalisering, dvs vad vi kallar de multinationella företagens utbredning. Dessa företag har visat sig vara effektiva instrument för spridning av *visa typer av teknologi* till u-länderna. En annan viktig faktor bakom u-ländernas exportframgångar är att många u-länders egen industripolitik lagts om från substitution av import till en mer exportorienterad tillväxt, när man sett att en sådan

¹ Se exempelvis Världsbankens publikationer kring dessa problem. Man har exempelvis funnit att den friställning av arbetskraft som skett under åren 1965–75 i OECD-länderna genom ökad import från u-länderna uppgått till endast några procent av den årliga friställningen av arbetskraft via normal ökning i arbetsproduktiviteten. Man har också i en detaljerad studie för Västtyskland funnit att ökad import från u-länder endast skapat mycket små omställningar för arbetskraften i förhållande till de omställningar som påtvingats av förändringar inom i-länderna själva. Studier för USA har gett samma resultat.

Även ett enkelt räkneexempel ger oss en föreställning om problemets *relativt* begränsade storleksordning. Antag exempelvis att u-länderna under en tioårsperiod skulle lyckas tredubbla sin industriexport till våra länder, dvs öka den med så mycket som 80 miljarder dollar, vilket skulle vara *ett enormt belopp* mot bakgrund av dagens export från u-länderna. Vi kan räkna med att förädlingsvärdet per anställd i våra länder är av storleksordningen 20.000 dollar. Det skulle betyda att en importökning på 80 miljarder dollar skulle leda till en friställning av fyra miljoner arbetstagare på tio år, dvs 400.000 per år för hela OECD-området. Detta skall jämföras med en sysselsättning inom industrin i OECD-länderna med 65 miljoner – och en total arbetslöshet 1978 av storleksordningen 15 miljoner. Enligt alla rimliga kriterier måste en friställning av 400.000 personer per år mot denna bakgrund framstå som en *relativt* begränsad störning av våra ekonomier.

kan ge goda tillväxtresultat.¹ Enligt ett kanske något överoptimistiskt mål räknar exempelvis FN-organet UNIDO med att u-ländernas andel av världsproduktionen av industrivaror skall stiga från dagens 10 procent till 25 procent år 2000.

Det är mot bakgrunden av allt detta som det är centralt för u-länderna att industriländerna släpper in u-ländernas produkter i framtiden. Enligt min bedömning är i själva verket en insläppning

av u-ländernas industriprodukter på våra marknader den i särklass viktigaste åtgärd vi kan vidta för att bidra till den ekonomiska utvecklingen i u-länderna.

Referenser

- Bhagwati, J., [1977], *The New International Order*, MIT Press, Cambridge, Mass
Kuznets, S., [1966], *Modern Economic Growth*, Yale University Press, New Haven
– [1977], *Economic Growth of Nations*, Harvard University Press, Cambridge, Mass
Radetzki, M., [1976], *En ny ekonomisk världsordning*, Esselte Studium, Stockholm

¹ Vi skall inte inbilla oss att konkurrensen från u-länderna kan stoppas genom att med sk "socialklausuler" tvinga u-länderna att satsa på en bättre arbetsmiljö i sitt näringsliv. Resultatet kommer nämligen i hög grad endast att bli att lönehöjningen blir i motsvarande grad mindre, eller växelkursen anpassas, och att u-ländernas konkurrenskraft i stor utsträckning bibehålls på de varuområden där de har sk "komparativa fördelar".

Den internationella skuldkrisen – en översikt

U-ländernas skuldbörda ökade snabbt fram till början av 1980-talet. Den beräknas idag uppgå till drygt 900 miljarder dollar. Mexiko fick en betalningskris 1982 och fler hotar. I denna artikel redogör Bo Jerlström för framväxten av u-ländernas skuldbörda och för åtgärder för att minska den och dess konsekvenser. För vissa länder kan återbetalningsförmågan trots åtgärderna komma att väsentligt försämrats.

Varningar för instabilitet på de internationella kapitalmarknaderna till följd av u-ländernas snabba skulduppsamling kom allt tätare under slutet av 1970- och början av 1980-talet. Med Mexikos betalningsinställelse 1982 blev den befarade krisen en realitet.

En väl samordnad räddningsaktion mellan centralbanker och internationella finansorganisationer begränsade snabbt krisens spridningseffekter och andrum kunde skapas för att möta väntade betalningsproblem för andra gäldenärsländer. Mot slutet av 1983 hade flertalet latinamerikanska och många afrikanska länder träffat "stand-by" avtal med Internationella valutafonden (IMF) och därefter omförhandlat sina utlandslån.

Den anpassningsåtgärd som tvingades fram i gäldenärsländerna var emellertid huvudsakligen en drastisk minskning av importen. Det urholkade efter hand gäldenärsländernas vilja och förmåga att fullgöra ingångna avtal. Ett alltmer påtagligt politiskt element fördes in i skuldförhandlingarna. Krav framfördes om en större symmetri i anpassningsprocessen mellan i- och u-länder grundat på uppfattningen om ett gemensamt ansvar för

problemens uppkomst. De dittills genomförda omförhandlingarna ansågs bara skjuta de externa balansproblemen på framtiden samtidigt som de sociala spänningarna till följd av åtstramningarna ökade. Öppna eller förtäckta hot om inställda betalningar framfördes från ett växande antal länder.¹ Kreditorländernas dittillsvarande "strategi för krishantering" av betalningsproblemen började därmed gå mot en kris.

Skuldproblemens uppkomst och utveckling

Expansionen av utlåningen under 1970-talet

Mellan 1973 och 1977 fördubblades u-ländernas externa upplåning. Fyra år senare

¹ I början av 1930-talet inställde 14 latinamerikanska stater helt eller delvis räntebetalningar på utländska fordringar. Detta blev inledningen till den inåtvända importsubstitutionspolitik som sedan dess präglade kontinentens ekonomiska politik. Först på 1940- och 1950-talet kom omförhandlingar med kreditorerna till stånd med avskrivningar på upp till 80 procent, reducerade räntebetalningar och förlängda amorteringsperioder. (Se t ex Kindleberger [1978]).

Tabell 1 U-ländernas utlandsskuld 1978–87 (i procent av exportvärdet)

	1978	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Afrika	124	88	149	164	168	169	196	195
Asien	81	70	84	89	84	94	97	97
Mellersta Östern (exkl oljeproducenter)	162	128	163	196	205	229	237	226
Latinamerika	217	183	267	288	273	295	311	296

Källa: Internationella valutafonden [1986] (Antaganden för uppskattningar åren 1986 och 1987, se s 171).

var den åter fördubblad och fortsatte accelerera fram till Mexikos betalningskris 1982, då de kommersiella bankernas frivilliga utlåning snabbt avtog².

Ökningstakten har därefter varit långsammare och den totala lånestocken beräknas idag uppgå till drygt 900 miljarder dollar. Historiskt är denna snabba tillväxt i skuldvolym exceptionell. Samtidigt bör det understrykas att den under många år sammanfallit med en mycket hög inflationstakt i världsekonomin. Den reala skuld tillväxten är således inte lika dramatisk.

Skuldproblemen i u-länderna går tillbaka på omställningarna i världsekonomin under 1970-talet. På mindre än ett årtionde nästan tiofaldigades oljepriserna. För många länder kom olja att bli den största enskilda importposten. En del länder fick kraftiga överskott i sin utrikeshandel, andra stora underskott. Bankerna kom i denna process att spela en avgörande roll. Deras vidareutlåning av OPEC-ländernas överskott möjliggjorde för de oljeimporterande u-länderna att uppskjuta eller över flera år sprida ut anpassningen efter oljeprishöjningarna 1973/74. Samtidigt gjorde negativa realräntor att krediter var billiga. Starka incitament fanns därigenom i u-länderna att upprätthålla tillväxten under större delen av 1970-talet genom en snabb ökning i lång- och kortfristig extern upplåning.

Växande betalningsproblem

Vid den andra oljeprisökningen 1979/80 hade många oljeimporterande u-länder

betydligt större utestående skulder i relation till betalningsförmågan än vid den första oljeshocken. När sedan lågkonjunkturen i början av 1980-talet blev längre och djupare än väntat och de reala räntenivåerna steg till 7–10 procent, fick många länder samtidigt betalningsproblem.

Utvecklingen var dock inte likartad inom olika u-landsregioner. Se *Tabell 1*. I Asien som helhet uppstod inga allvarligare skuldproblem. De nya industriländerna med sin markerade exportorientering kunde tvärtom genom snabb anpassning till nya marknadsförhållanden dra nytta av de förändrade ekonomiska förutsättningarna, medan Indien och Kina genom sin låga integration i världsekonomin kunde undgå verkningarna av den ekonomiska tillbakagången.

I Afrika söder om Sahara försämrades den externa balansen till följd av sjunkande export och försämrade bytesförhållanden. Den svaga ekonomiska utvecklingen i Afrika har lett till den högsta kvoten mellan utlandsskuld och BNP. Afrikas utlandsupplåning svarar emellertid bara för 12 procent av samtliga u-länders skuld och den utgörs till 75 procent av offentliga

² Senare års många omförhandlingar har uppenbart allvarliga luckor i tidigare statistik om gäldenärs-ländernas externa upplåning. I efterhand har denna brist på fullständig, tillförlitlig och uppdaterad statistik betraktats som en icke oväsentlig faktor för uppkomsten av skuldkrisen. Nya reviderade data-serier har introducerats på senare år och nyligen har en "grupp för internationell skuldstatistik" bildats. Även i gäldenärsländerna har förbättrade statistiska system skapats.

eller offentligt garanterade lån, bl a bilateral biståndskrediter, Världsbankslån etc.

I Latinamerika fortsatte den snabba upplåningen under de första åren av 1980-talet utan någon egentlig intern anpassning. Utlandsskulden koncentrerades till Brasilien, Mexiko och Argentina, som tillsammans svarade för 75 procent av bankernas fordringar på Latinamerika vid slutet av 1982 och för 36 procent av bankernas samlade fordringar på u-länderna. Av samtliga u-länders skuldvolym faller idag 40 procent på Latinamerika.

De anpassningsåtgärder som tvingades fram i gäldenärsländerna efter Mexikokrisen, i kombination med den ekonomiska återhämtning som inleddes under 1983, gav påtagliga resultat. De icke-oljeproducerande u-ländernas underskott i bytesbalansen halverades från 109 miljarder dollar 1981 till 56 miljarder 1983. Denna anpassning skedde nästan uteslutande genom en drastisk minskning av im-

porten som under perioden sjönk med drygt 14 procent eller 60 miljarder dollar.

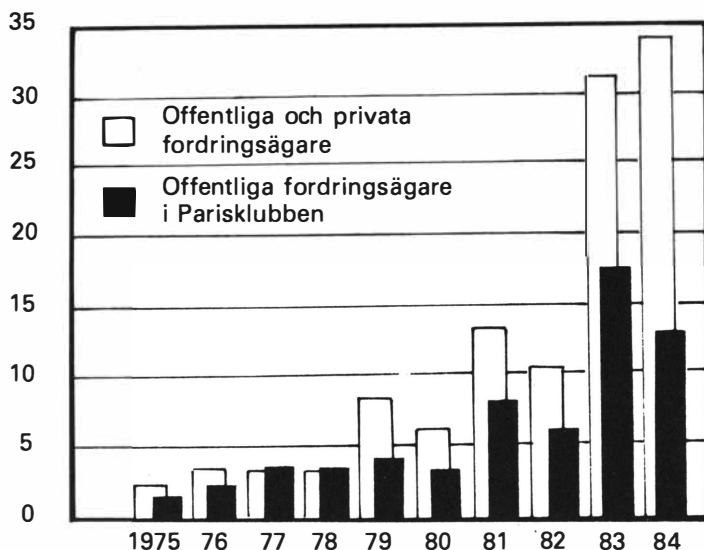
Skuldförhandlingar

Ett mått på gäldenärsländernas återbetalningsproblem är skuldtjänsten (räntor och amorteringar) i relation till betalningsförmågan. Totalt har betalningar av räntor och amorteringar trefaldigats sedan 1977 till 124 miljarder dollar 1984. Samtidigt har en förskjutning skett i skuldtjänsten, från amorteringar som fördubblats till räntebetalningar som femfaldigats. Detta har medfört att räntebetalningar nu står för ca 60 procent av skuldtjänsten. Som andel av de samlade exportintäkterna har skuldtjänsten ökat från drygt 15 procent 1977 till 23 procent 1985.

Fram till 1980 var antalet omförhandlingar få och beloppen blygsamma. Därefter har omfattningen snabbt ökat. Se *Figur 1*. Då skuldkrisen nådde sin kulmen

Figur 1. Multilaterala skuldförhandlingar 1975–84.

Antal förhandlingar



Källa: Världsbanken [1985].

1983 omförhandlades drygt hälften av de icke-oljeproducerande u-ländernas totala skuldtjänst. Av den reguljära skuldtjänsten på 112 miljarder dollar minskades de löpande betalningarna med drygt 40 miljarder dollar. Året därpå uppgick motsvarande skuldlättnader till ca 50 miljarder dollar.

Skuldproblemens orsaker

Det utländska kapitalets roll för utveckling

De klassiska frågorna om det externa kapitalets betydelse för länders utveckling ställs nu på nytt. Idag är det inte argumenten för utlandsupplåning som dominerar debatten, dvs att utlandsupplåningen stimulerar tillväxten eller fungerar som stötdämpare vid tillfälliga chocker som prisfall på ett lands råvaror, skördebakslag eller allmän nedgång i konjunkturen.

Mer än tidigare betonas riskerna med god tillgång till externt kapital, bl a att nödvändiga ekonomiska reformer uppskjuts och att överupplåning sker till följd av alltför optimistiska bedömningar. Andra risker som framhävs är negativa beroendeförhållanden för gäldenärsländerna samt ökat ekonomiskt beroende i världsekonomin utan de nödvändiga politiska förutsättningarna för internationellt samarbete.

Under senare år har en omfattande teoretisk och empirisk forskning kommit igång kring dessa frågor. Många intressanta bidrag har presenterats men resultaten är i många viktiga avseenden obestämda. För att låna en bits formulering från Lance Taylor [1985] s 195 "står de akademiska bidragens tillväxt på området väl i proportion till skuldtillväxten med den skillnaden att dessa bidrags ackumulerade värde är begränsat".

Externa eller interna orsaker?

En av de mest kontroversiella frågorna rör skuldproblemens orsaker. Med ekonometriskta modeller har Cline [1984] sökt

kvantifiera de externa faktorernas roll för skuldproblemens uppkomst. Hans resultat visar att av den ökning i skuldvolymen på 500 miljarder dollar som de icke-oljeproducerande u-länderna (dock inkl Mexiko) stod för mellan 1973 och 1982, så kan 260 miljarder hänföras till ökade oljepriser under 1973–80. Ytterligare 140 miljarder kan relateras till den internationella lågkonjunkturen 1981–82, 40 miljarder till skillnaden 1981–82 mellan rådande real räntenivå och det historiska genomsnittet, 80 miljarder till försämrat bytesförhållande och 20 miljarder dollar till minskad exportvolym.

Dessa beräkningar är naturligtvis osäkra och baseras dessutom på vissa underskattningar av den totala basen för ökningen i skuldvolym. Cline hävdar ändå att hans data entydigt ger stöd åt uppfattningen att skuldproblemens uppkomst huvudsakligen får sökas i externa faktorer.

Andra bedömare (t ex Dornbush [1985], Världsbanken [1985]) förnekar visserligen inte de externa faktorernas betydelse men hävdar att de främst förstärkt underliggande obalanser på det nationella planet. I en studie av Brasilien finner Dornbush att ett massivt underskott i bytesbalansen orsakade ökningen i utlandsupplåningen. Detta underskott berodde i sin tur på oförmågan att anpassa den statliga budgeten till en kombination av externa chocker i form av högre räntenivåer och oljepriser.

För Argentina finner han däremot att privat kapitalflykt var den främsta drivkraften bakom utlandsupplåningen. Orsakerna till kapitalflykten var främst en övervärderad växelkurs och förväntningar om drastiska korrigeringar som underlättades av obefintliga restriktioner för kapitalöverföringar.³

³ Residualberäkningar visar att ca hälften av utlandsupplåningen finansierade kapitalflykt i Argentina och Mexiko. I Venezuela var andelen ännu högre. (Se Världsbanken [1985], Cline [1984].)

Kapitalflykt, som resultat av övervärderade växelkurser eller i kombination med låg intern räntenivå, kan dock inte vara hela förklaringen. Svårsmätbara faktorer som politisk oro, tvättning av svarta pengar från handel med narkotika, korruption och skatteflykt spelar i flertalet latinamerikanska länder, liksom i många andra u-länder, en betydande roll.

Historiska exempel från Latinamerika visar dessutom hur man utan resultat sökt motverka kapitalflykt genom devalveringar och räntehöjningar. Det kan inte uteslutas att samma förhållande fortfarande råder. Kapitalflykten från Mexiko var t ex större 1983, då peson var klart undervärderad och räntenivåerna höga, än under 1984 då situationen var den omvända (Felix [1985]).

En lika omstridd fråga gäller vilken roll en ansvarslös finanspolitik med växande budgetunderskott generellt spelat för skuldproblemens uppkomst. Att den finansiella disciplinen i en lång rad gäldenärsländer varit bristfällig och därmed förvärrat skuldproblemen råder knappast tvivel om. Exempel som Chile visar dock att svårbemästrade skuldproblem kan uppstå trots mycket begränsade budgetunderskott (Mc Fadden et al [1985]).

En utbredd uppfattning är att utlandsupplåningen använts till icke-produktiva ändamål eller till lösligt underbyggda investeringar. Politisk prestige, misskötsel och dåligt underbyggda investeringskalkyler har visserligen resulterat i en lång rad "vita elefanter" i u-länderna. Skillnaderna mellan olika länder är emellertid stora och någon generell slutsats går knappast att dra. Andra studier visar dessutom att många felslagna företagsekonomiska kalkyler under senare år främst orsakats av snabba och svårbedömbara förändringar på det makroekonomiska planet.

Bankernas roll

Den föregående frågeställningen kan spegelvändas. Oansvarig upplåning förutsätter oansvarig utlåning (Guttentag och Herring [1983]). Vilken roll har bankerna haft för uppkomsten av skuldproblemen?

Åren efter den första oljeshocken 1973 prisades bankerna allmänt för att de smidigt lyckades återslusa oljeländernas likvida överskott till bl a icke-oljeproducerande u-länder. Många anser att bankernas förmåga att snabbt reagera på denna nya situation, när den offentliga långivningen bara ökade långsamt, förhindrade en finansiell kollaps som främst skulle ha drabbat medelinkomstländerna.

Under senare år har emellertid bankerna kritiserats för en oansvarig utlåningspolitik, dvs överexponering och överkoncentration i sina låneportföljer. Många förklaringar har givits till deras handlande. En tar fasta på de utvecklade analytiska redskapen för landriskbedömningar som inte medger säkra förutsägelser av framtida betalningssvårigheter. Signifikativt är att i de många landriskbedömningar som regelbundet publiceras, föll Mexikos kreditvärdighet först efter att den akuta krisen var ett faktum. (Se bl a Nunnenkamp [1985]). Storbankernas landriskbedömningar spelar dessutom en avgörande roll för mindre banker, vilket delvis förklarar det lämmel-liknande beteendet i deras kreditgivning.

En annan förklaring är att bankerna underskattade riskerna, inte bara p g a ofullständig information om situationen i gäldenärsländerna, utan också genom svagt utvecklat utbyte av information dem emellan. Följden blev att enskilda banker missbedömde den kollektiva exponeringen. Detta understryker egentligen bara svagheten hos de låneinstrument som använts under kreditexpansionen till u-länderna det senaste årtiondet.

Många hävdar emellertid att bankerna inte underskattade kreditriskerna. De kalkylerade med att statliga stödåtgärder till förmån för bankerna skulle vidtas i en

nödsituation för att förhindra sammanbrott på kapitalmarknaderna.⁴

Från laissez-faire till kortsiktig krishantering

Få ekonomer har som Milton Friedman förespråkat att de stora kreditorländernas regeringar bör inta en konsekvent laissez-faire inställning till skuldfrågorna. Två argument mot statlig inblandning brukar anföras. Statliga stödaktioner kommer fördelningsmässigt att i första hand gynna oansvariga banker och gäldenärer, och de skapar förväntningar om återkommande stödaktioner vilket uppmuntrar till oansvarigt och riskfyllt framtida agerande.

Fram till 1982 vägde dessa argument tungt i USAs officiella position. Dessutom motsatte sig kongressen att skattebetalarnas pengar skulle få användas till att lyfta av bankernas eller de internationella finansinstitutens osäkra fordringar.

Strategin för krishantering – uppläggning och problem

Mexikos betalningsinställelse utlöste ett närmast fullständigt kreditstopp från bankerna vilket drabbade flertalet u-länder. Detta tvingade fram en ökad statlig inblandning i skuldprocessen. Resultatet är den "strategi för krishantering" som fortfarande gäller i huvuddrag. Den bygger på att kreditorländer och IMF genom påtryckningar förmår bankerna till fortsatt nyutlåning, samtidigt som gäldenärerna utsätts för tryck att genomföra anpassningsåtgärder.

Den officiella linjen anger visserligen "likvärdig behandling" av gäldenärsländer på jämförbar utvecklingsnivå. Men en inte ovanlig uppfattning är att den landvisa behandlingen ger utrymme för att belöna länder som "sköter sig" och hålla länder som "missköter" sig i strama tyglar. Detta har betraktats som ett sätt för kreditorerna att så splittring. Den s k Cartagena-gruppen – de latinamerikanska län-

dernas samordningsgrupp för skuldfrågor – kräver bl a att mest gynnad behandling skall utsträckas till alla länder.

Även inom kreditorgruppen skapas inbyggda spänningar med denna "tvångs"-strategi för krishantering. Om ett gäldenärsland inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser ligger det i kreditorernas kollektiva intresse att omförhandla betalningsvillkoren. För en enskild bank finns då samtidigt incitament att dra sig ur genom att antingen vägra omförhandla eller vägra ställa upp med nya krediter. En del banker kan då lyckas avlasta sina problemskulder på andra banker och därmed ytterligare försvåra för gäldenären att fullgöra sina betalningsförpliktelser. Ett s k fripassagerarproblem uppstår. Det skall ses mot bakgrund av att ofta 500 ibland upp till 1 500 banker samtidigt kan vara inblandade i en och samma omförhandling.

Strategins kortsiktighet

Hårdast kritik har riktats mot den kortsiktighet som präglar både IMF:s "stand-by"-avtal och de påföljande skuldombeförhandlingarna. Många gäldenärer tvingas underkasta sig ekonomiska chockbehandlingar som äventyrar social och politisk stabilitet. Även på rent ekonomiska grunder kan hävdas att fokuseringen på kortsiktiga förbättringar i bytesbalansen försvårar möjligheterna till extern och intern balans på längre sikt.

I en ond cirkel framtvings minskad import som försvårar försörjningen till industrin med insatsvaror och reservdelar vilket pressar ner kapacitetsutnyttjandet, ökar arbetslösheten, håller tillbaka tillväxten och minskar exportpotentialen.

⁴ Sveriges kreditengagemang beräknas till mindre än en procent av den totala skuldvolymen. Som jämförelse kan nämnas att Sveriges andel av världshandeln uppgår till ca 1,5 procent. Sveriges känningar av skuldskrisen har dock indirekt varit betydande genom minskningen av exporten framförallt till de latinamerikanska länderna. (Se Herthelius [1984], Dinkelspiel [1985]).

Tabell 2 Indikatorer på anpassningskostnader i större latinamerikanska gäldenärs-länder

	Årlig BNP-till- växt/inv i fasta priser		Importens procentuella förändring 1981-83	Bruttoinveste- ringar 1983 i fasta priser (1980=100) 1983	Konsumtion /inv i fasta priser (1960=100)	
	1961-80	1981-83			1980	1983
Argentina	1,8	-4,5	-48,9	63	135	116
Bolivia	2,0	-8,2	-30,0	33	159	122
Brasilien	4,6	-3,8	-30,2	85	244	218
Chile	1,5	-5,2	-56,7	42	118	102
Ecuador	3,8	-2,1	-34,6	73	200	188
Mexiko	3,5	-1,7	-67,9	63	196	187
Peru	1,9	-5,0	-29,8	78	161	137
Uruguay	1,7	-5,0	-29,1	49	102	89

Källa: Interamerikanska utvecklingsbanken [1984].

1980-talet har inneburit en kraftig nedgång i inkomst per invånare i så gott som samtliga latinamerikanska stater och investeringskvoten har sjunkit dramatiskt.

De senaste årens ekonomiska utveckling har dessutom lett till en betydande inkomstomfördelning som hårt drabbat stora låg- och mellaninkomstgrupper. Mot bakgrund av att skuldproblemen i många länder till stor del uppkommit genom kapitalflykt iscensatt av höginkomstgrupper eller genom en politik som främst gynnat stadsbefolkningen, är svårigheterna avsevärda att få bred politisk konsensus om ekonomiska program med hårda åtstramningar. I synnerhet som flera av de aktuella länderna påbörjat en ännu bräcklig demokratisk utvecklingsprocess. Se *Tabell 2*.

Senare års ständiga kontakter mellan de inblandade i skuldprocessen har förbättrat informations- och konsultationsmekanismerna. Problem har härigenom identifierats på ett tidigare stadium och en klarare rollfördelning har skapats mellan Internationella valutafonden, Internationella regleringsbanken (BIS), Parisklubben, de multilaterala utvecklingsbankerna, de kommersiella bankerna och gäl-

denärsländerna. Detta formella och informella nätverk utgör idag den viktigaste länken i det "tidiga varningssystem" som efterlysts allt sedan den oförutsedda mexikokrisen.

Erfarenheterna hittills är att omförhandlingar fungerar bäst för länder som stått inför temporära likviditetsproblem till följd av tidsmässig snedfördelning i återbetalningsstrukturen. Sämre har man lyckats med de fattigare länderna där skuldproblemen oftare är förknippade med långsiktiga, strukturella ekonomiska problem. Årliga omförhandlingar i dessa fall har vanligtvis bara skjutit problemen på framtiden.

Under de sista åren har emellertid fleråriga avtal blivit vanligare. Sådana avtal har förhandlats fram med gäldenärer (bl a Mexiko, Ecuador, Venezuela) som enligt kreditorerna uppvisat god förmåga till anpassning i bytesbalansen, som lämnat trovärdiga försäkringar om framtida anpassningsåtgärder och som bedöms ha goda förutsättningar att återvinna kreditvärdighet. Hur långt man kan komma med fleråriga avtal blir i sista hand en förtroende-fråga mellan kreditorer och gäldenärs-länder.

Alternativa lösningar

Mexikos betalningskris resulterade inte bara i en förändrad strategi från kreditorländernas sida. Den ledde också till ett omfattande sökande efter både kompletterande krishanteringsåtgärder och alternativa lösningar av skuldproblemen. Tre typer av lösningar kan urskiljas. För *det första* marknadsmässiga dellösningar för ökad effektivitet på kapitalmarknaderna. För *det andra* radikala förslag där kreditorländerna övertar bankernas fordringar, avskriver en del och fördelar dessa kostnader mellan bankerna och skattebetalarna och för *det tredje* förslag om maximering av gäldenärsländernas årliga skuldtjänst.

Ökad effektivitet på kapitalmarknaderna

Före Mexikos betalningskris präglades bankernas kreditgivning av överutlåning men därefter av alltför stor försiktighet. Genom nya låneformer borde effektiviteten på kapitalmarknaderna kunna öka och därmed utlåningen. Detta kan förträdesvis ske genom att nuvarande banklån omvandlas till andra typer av skuldbevis som kan säljas vidare på en andrahandsmarknad (Guttentag och Herring [1985], Lindbeck [1984]). Fördelarna skulle vara flera. Överkoncentrationen i många bankers portföljer skulle härigenom kunna säljas ut till marknadspris och en ökad riskspridning skulle kunna komma till stånd genom att kreditor-kretsen totalt vidgas till fler banker och till andra privata kapitalförvaltande institutioner. Det större antalet aktörer på denna marknad skulle emellertid samtidigt få till följd att sannolikheten ökar för fripassagerarbeteende. Då minskar möjligheterna till samlade lösningar om en gäldenär kommer i en akut betalningskris.⁵

Inlösning av bankernas fordringar

Andra förslag syftar till genomgripande reformer med väsentligt ökad offentlig in-

blandning i skuldprocessen, kombinerat med direkta skuldlättnader. Grundidén är att en ny internationell institution skapas för inlösning av bankernas fordringar i utbyte mot obligationer med lägre nominellt värde. I gengäld skulle dessa obligationer officiellt garanteras av kreditorländerna. Genom förhandlingar mellan bankerna och den nya institutionen skulle obligationernas värde fastställas samtidigt som bankernas fordringar på gäldenärerna omförhandlas till mjukare villkor. Härigenom skulle en mekanism skapas för generell konsolidering av de kommersiella fordringarna där finansieringen av skuldlättnaderna kan fördelas mellan banker och kreditorländer. (Kenen [1983], Rohatyn [1983]).

Kritikerna av förslagen hävdar att om bankerna tvingas lösa in sina fordringar till ett lågt pris, påverkas deras incitament till framtida utlåning (Cline [1984]). Andra pekar på att finansieringskostnaderna för skuldlättnaderna i praktiken främst skulle falla på skattebetalarna i kreditorländerna. Vid en massiv konsolidering skulle dessa kostnader uppgå till så stora belopp att den vore politiskt omöjlig att genomföra.

Införande av räntetak

Under skuldkrisens första fas fokuserades flertalet lösningsförslag på den finansiella stabiliteten. I takt med att oron för en finansiell kollaps avtagit har en perspektivförskjutning skett. Under de senaste åren har den ekonomiska utvecklingen och politiska stabiliteten i gäldenärsländerna stått i centrum.

Några förespråkar att fordringsägarna gemensamt accepterar ett räntetak och

⁵ Under senare år har en snabbt växande marknad uppstått för osäkra bankfordringar. Osäkra uppgifter tyder på att dessa fordringar sålts för 60–80 procent av deras nominella värde, i vissa fall betydligt lägre. Köpare är främst andra banker, multinationella företag och gäldenärsländer som löser in sina lån till reducerat värde.

antingen efterskänker återstoden eller kapitaliserar, dvs lägger den överskjutande delen till lånestocken. Dessa förslag tar bl a sikte på att upprätthålla ett positivt nettokapitalflöde till gäldenärsländerna. Bakgrunden är den kraftiga omsvängning i dessa flöden som skedde 1982/83. Den har fört med sig att många gäldenärsländer idag är nettoexportörer av kapital.

Svårigheterna med förslagen om räntetak ligger främst i att bankernas incitament till spontan nytulning generellt minskar så att åsyftade förbättringar i nettokapitalflödet eventuellt uteblir.

På en decentraliserad marknad finns heller inga incitament för enskilda banker att acceptera ett räntetak. Dessutom är det möjligt att genom alternativa lånekonstruktioner delvis kringgå dess effekter (Guttentag och Herring [1985]).

Ytterligare problem är vilken räntenivå som ska betraktas som den "riktiga". Några har föreslagit att den skall baseras på det historiska genomsnittet, andra att den kalkyleras med utgångspunkt från gäldenärernas exportintäkter. Peru har, med visst stöd från Cartagenagruppen, unilateralt förklarat att maximalt tio procent av exportintäkterna kommer att avsättas för räntor och amorteringar på utlandsskulden.

Bakerinitiativet – anpassning och tillväxt

Krisstrategin i kris

Oron för betalningsförseningar och inställda betalningar ökade på nytt bland de kommersiella kreditorerna under 1985. Nytulningen stagnerade och svårigheterna för IMF och centralbankerna att tvinga fram nya krediter från bankerna ökade. Pressen växte på kreditorländernas regeringar att ytterligare öka sin medverkan i skuldprocessen. Vid IMF:s och Världsbankens årsmöte i oktober 1985 presenterade USAs finansminister Baker ett förslag till kompletterande riktlinjer för kris-

hanteringsstrategin. Planen består av två delar som syftar till att öka kapitalflödet dels till de mest skuldsatta u-länderna i främst Latinamerika, dels till de fattigaste u-länderna i främst Afrika söder om Sahara.

Den första delen baseras på väsentligt ökad nettoutlåning från de internationella finansieringsorganen och de kommersiella bankerna. Som villkor för detta externa stöd förutsätts gäldenärsländerna i nära samråd med IMF, Världsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken genomföra strukturellt inriktade anpassningsprogram, bl a fortsatt privatisering av offentliga företag, skattereformer, effektivisering av inhemska kapitalmarknader och förbättrade villkor för utländska investeringar. De uttalade syftena är bättre externbalans, lägre inflation och ökad tillväxt.

Den andra delen av planen, som avser de fattigaste u-länderna, har en liknande uppläggning. Den går i korthet ut på att IMF och Världsbanken i närmare samarbete än hittills skall utforma och stödja ekonomiska reformprogram i dessa länder. Finansieringen skall ske genom mjuka lån och gåvobistånd från IMF, Världsbanken och bilaterala givare.

Baker-initiativet markerar en ökad insikt inom den amerikanska administrationen om behovet av samordnade internationella insatser. Det innebär också delvis ett erkännande av att anpassningsbördan hittills alltför ensidigt lagts på gäldenärerna i form av kortsiktiga ekonomiska åtgärder vars effekter i det längre perspektivet knappast ökat kreditorernas möjligheter att driva in sina fordringar. Samtidigt är det lätt att kritisera Baker-initiativet som diffust och otillräckligt.

I ansvarsfördelningen mellan olika aktörer förutses privata kreditorer och internationella finansinstitutioner påta sig en ökad roll i skuldprocessen. Däremot är initiativet vagt vad gäller i-landsregeringarnas fortsatta åtaganden. Det gäller särskilt behovet av samordning av den eko-

nomiska politiken som är av fundamental betydelse för u-ländernas framtida skuldsituation. Det handelspolitiska perspektivet är dessutom nära nog obefintligt och åtagandena om ökad offentlig finansiering oklara. Baker-initiativet innebär knappast en samlad och långsiktig skuldplan. Ändå förefaller uppslutningen från banker, gäldenärsländer och andra kreditörsländer stor kring att gäldenärernas fortsatta anpassningspolitik måste ses i ett långsiktigare och mer tillväxtinriktat perspektiv.

Regionalisering av skuldproblemen

Baker-initiativet markerar en viktig nyantering och därmed regionalisering av skuldproblemen. På ett mycket klarare sätt än tidigare görs en bodelning mellan grupper av gäldenärsländer.

Medan problemen för medelinkomstländerna i Latinamerika i huvudsak bör kunna överbryggas genom intern anpassning och extern kommersiell finansiering står de fattigare länderna i Afrika inför mer djupgående utvecklingsproblem vars lösning fodrar mer komplexa, övergripande och långsiktiga åtgärder med ökade inslag av finansiering på mjuka villkor.

Denna bodelning av gäldenärerna kan bli ett första steg för framtida åtgärder på skuldområdet där mer eller mindre öppna former av generella skuldlättnader kommer till stånd för de fattigaste länderna som komplement till extern finansiering av mer traditionell karaktär. Detta kommer dock inte i praktiken att ske på vanliga biståndsgrunder. Skälet är helt enkelt att flertalet afrikanska länder nu driver in i en situation där betalningsförseningarna bara växer.

Om inga dramatiska förändringar sker talar mycket för att skuldproblemen för de stora och potentiellt systemhotande gäldenärsländerna även framöver kommer att lösas ad hoc allteftersom de uppstår, inklusive skuldlättnader i det enskilda fallet. Med hänsyn till att expertisen

sällan varit enig om vare sig skuldproblemens orsaker eller lösningar har denna strategi på ett anmärkningsvärt sätt lyckats bevara stabiliteten i det finansiella systemet, även om det skett till höga ekonomiska, sociala och politiska kostnader i gäldenärsländerna.

Skuldkrisens utveckling – de närmaste åren

Skuldproblemen är långtifrån över och det är tveksamt om tiden arbetar för gäldenärerna. Den senaste tidens sjunkande reala räntenivåer, dollarfall och prissänkningar på olja innebär på kort sikt en förbättring av externbalansen för flertalet gäldenärer.

Utsikterna för en varaktig tillväxt i världsekonomin är dock fortfarande osäkra trots senare tids hoppfulla prognoser om inflationsutveckling och real tillväxt i industriländerna. Protektionistiska åtgärder mot u-landsimport förstärks och eventuella prisökningar på råvaror (exkl olja) kommer knappast att kunna motverka en fortsatt negativ utveckling av bytesförhållandet för de råvaruproducerande länderna.

Sammantaget är framtidsbilden komplex (Se bl a Fishlow [1985]). I ett medellångt perspektiv kan det inte uteslutas att återbetalningsförmågan för flertalet gäldenärer förblir oförändrat svag. För vissa oljeproducerande länder kan den komma att väsentligt försämrats.

Under perioden fram till 1990 skall nästan 2/3 av u-ländernas totala lånestock antingen omförhandlas eller amorteras. Det kommer att krävas mycket av både gäldenärer och kreditörer för att få den ekvationen att gå ihop. Sist och slutligen bestämmer viljan att betala i lika hög grad förmågan att betala som tvärtom.

Efter Napoleonkrigen, när den gamla världen låg i spillror myntade den franske diplomaten och statsmannen Talleyrand den sangviniska tesen "att historien ordnar upp problemen... men dåligt". Histo-

rien lär oss emellertid också att "krisnär-synthet" varit återkommande och utbredd, dvs tendensen att blunda för utfall med låg sannolikhet men med mycket stora kostnader – ekonomiska och politiska.

Referenser

- Cline, W, [1984], *International Debt: Systemic Risk and Policy Response*. Institute for International Economics, Washington.
- Dinkelspiel, U, [1985], *Skuldskris och skuldförhandlingar*. Utrikesdepartementet, Stockholm.
- Dornbush, R, [1985], "External Debt, Budget Deficits, and Disequilibrium Exchange Rates". I Smith, W W och Cuddington, J T (red), *International Debt and the Developing Countries*. The World Bank, Washington.
- Felix, D, [1985], "How to Resolve Latin America's Debt Crisis". *Challenge*, Vol 28, November–December.
- Fishlow, A, [1985], "The Debt Crisis: a longer perspective". *Journal of Development Planning*, No 16.
- Guttentag, J och Herring, R, [1983], "The Current Crisis in International Banking". *Brookings Discussions Papers in International Economics*. No 8.
- Guttentag, J och Herring R, [1985], "Commercial Bank Lending to Developing Countries: From Overlending to Underlending to Structural Reform." I Smith, G W och Cuddington, J T, (red) *International Debt and the Developing Countries*. The World Bank, Washington.
- Herthelius, C, [1984], *Skuldskrisen – hur berörs Sverige?* Svenska bankföreningen, Stockholm.
- Inter-American Development Bank, [1984], *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington.
- Kenen, P, [1983], "Third World Debt: Sharing the Burden, A Bailout Plan for Banks". *New York Times*, March 6.
- Kindleberger, C, [1978], "Debt Situation of the Developing Countries in Historic Perspective". I Goodman, S H (red), *Financing and Risk in Developing Countries*, Praeger, New York.
- Krugman, P, [1985] "International Debt Strategies in an Uncertain World". I Smith, T W och Cuddington, J T (red), *International Debt and the Developing Countries*. The World Bank, Washington.
- Lindbeck, A, [1984], "Address before the Royal Institute of International Affairs", enligt *The Financial Times*, January 24.
- McFadden, D, et al, [1985], "Is There Life after Debt? An Economic Analysis of the Creditworthiness of Developing Countries". I Smith, T W och Cuddington, J T (red), *International Debt and the Developing Countries*. The World Bank, Washington.
- Nunnenkamp, P, [1985], "Bank Lending to Developing Countries and Possible Solutions to International Debt Problems". *Kyklos*, Vol 38, No 4.
- Rohatyn, F, [1983], "A Plan for Stretching out Global Debt". *Business Week*, February 28.
- Taylor, L, [1985], "The Theory and Practice of Developing Country Debt: An Informal Guide for the Perplexed". *Journal of Development Planning*, No 16.
- World Development Report, [1985]. The World Bank, Washington.
- World Economic Outlook, [1986]. International Monetary Fund, Washington.

Författarpresentation

- Arne Bigsten, docent, är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Hans forskning avser huvudsakligen utvecklingsekonomi.
- Bo Gustafsson, är professor i ekonomisk historia vid Uppsala universitet. Han forskar för närvarande om äganderätt och organisationsformer i ett historiskt perspektiv.
- Carl B Hamilton, docent, är biträdande chef för Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Hans forskning behandlar frågor kring handelspolitik och u-länder.
- Bo Jerlström är departementssekreterare i utrikesdepartementet och ingår i kanslihusets s.k. skuldgrupp.
- Assar Lindbeck är professor i internationell ekonomi och chef för Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Hans forskning rör främst inkomstfördelning, lönebildning, arbetslöshet och välfärdsstatens incitamentsproblem.
- Mats Lundahl är professor i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning rör utvecklingsekonomi, främst jordbrukspolitik och statens roll för utveckling.
- Peter Svedberg, docent, är verksam vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Han forskar för närvarande kring livsmedelsproblem och utrikeshandelsfrågor, främst med tillämpning på Afrika.
- Claudio Vedovato, fil dr, är verksam vid finansdepartementets internationella enhet. Hans forskning har huvudsakligen avsett utvecklingsekonomin.

Bidragen i denna bok är hämtade från följande nummer av Ekonomisk Debatt.

- Mats Lundahl: Teorins plats inom utvecklingsteorin, 8/78.
- Arne Bigsten: Ekonomisk utveckling i fattiga länder – en teoriöversikt, 1/84.
- Bo Gustafsson: Imperialismen, tredje världen och historiens list, 5/78.
- Mats Lundahl: U-ländernas jordbrukspolitik, 1/87.
- Peter Svedberg: Importsubstitution – en misslyckad utvecklingsstrategi? 6/79.
- Peter Svedberg: Exportpromotion – 80-talets utvecklingsstrategi? 1/80.
- Mats Lundahl och Claudio Vedovato: Statens betydelse för utvecklingen i fattiga länder, 1/86.
- Arne Bigsten: Bistånd och utveckling – vad har vi lärt?, 2/88.
- Carl Hamilton: Livsmedel som bistånd, 3/78.
- Assar Lindbeck: Den bästa u-landshjälpen, 1/79.
- Bo Jerlström: Den internationella skuldskrisen – en översikt, 5/86.

Mer om utvecklingsekonomi i Ekonomisk Debatt 1973–1988

Artiklar

- Göran Ohlin: U-ländernas skulder och världsinflationen, 6/73.
- Stanislaw Wellisz: Planering i u-länder; återblick och framtidsutsikter, 8/73.
- Mats Lundahl och Bo Södersten: Forskning och utveckling, 2/74.

Marian Radetzki: Blir det flera u-landskarteller i oljekrisens spår, 3/74.

Peter Svedberg: Livsmedelskrisen och i-ländernas kostvanor, 3/75.

Per Eklund: Produktionsteknologi och landsbygdsutveckling – ramen för ett effektivare bistånd till u-länder, 4/75.

Arne Bigsten: Är arbetslösheten ett problem i u-länderna?, 5/75.

Carl Hamilton och Gösta Westring: Internationell upphandling på u-ländernas villkor, 6/76.

Marian Radetzki: Var ska tredje världens mineraler bearbetas?, 2/77.

Arne Bigsten: En utvecklingsstrategi inriktad på basbehoven, 4/77.

Mats Lundahl: Den nya ekonomiska världsordningen. En bakgrundsteckning, 4/77.

Amartya Sen: Världssvälten, 4/77.

Peter Svedberg: Svensk u-landspolitik under omprövning, 6/78.

Carl Hamilton: De nya industriländerna – hot eller löfte?, 3/79.

Carl Hamilton: Tillväxt och inkomstfördelning i de nya industriländerna, 5/79.

Mats Lundahl: Haitis dilemma, 2/80.

Gunnar Myrdal: Nödhjälp istället för utvecklingsbistånd, 8/80.

Mats Lundahl: Sparande, kapitalbildning och ekonomisk utveckling, 4/82.

Mats Lundahl: Jord och fattigdom i Latinamerika, 8/84, rättelse i 1/85.

Stefan de Vylder: Katastrofer och katastrofbistånd, 4/86.

Joakim Stymne: Afrikas konkurs, 4/84.

Mats Lundahl: Utvecklingsekonomin under efterkrigstiden – några huvudlinjer, 5/88.

Arne Bigsten: Finns det hopp för Tanzania?, 6/88.

Replikor och kommentarer

Peter Svedberg: Vår nya biståndspolitik, 6/73.

Carl Hamilton: Att värdera svenskt bistånd, 8/73.

Göran Ohlin: Svar till Hamilton, 8/73.

Peter Svedberg: Bistånd å la Hamilton, 2/74.

Björn Hettne och Karl Erik Knutsson: Tvärvetenskap eller ämnesimperialism i u-landsforskning?

Mats Lundahl och Bo Södersten: U-landsforskningen. Replik till Hettne och Knutson, 7/74.

Carl Hamilton: Myten om "intermediär" u-landsteknologi, 1/75.

Arne Bigsten: Om u-landsforskningsutredningens utvecklingsbegrepp, 2/75.

Lars Ingelstam och Göran Bäckstrand: Inte bara bistånd, 2/76.

Carl Hamilton: Vem styr användningen av SARECs forskningspengar?

Karl Erik Knutsson: Användningen av SARECs forskningspengar. Svar till Carl Hamilton, 7/77.

Per Lundborg: Bistånd och inflation, 3/78.

Marian Radetzki: Ökad sysselsättning av färdigvaruhandeln med u-länderna, 5/79.

Marian Radetzki: Stöd till u-landsexport, 4/80.

Thomas Berglund: Grova förenklingar om u-hjälp och moral, 1/81.

Bo Jerlström: Nödhjälp i stället för utvecklingsbistånd, 4/81.

Arne Bigsten: Myrdal och biståndet, 4/81.

Karlis Goppers: Myrdals "nytänkande" är inte nytt, 4/81.

Gunnar Myrdal: Nödhjälp i stället för utvecklingshjälp, 4/81.

Mats Lundahl: Bör utvecklingsforskningen vara "tvärvetenskaplig"? 2/85.

Ledare

Arne Bigsten: Att smygsänka biståndet, 6/83.

Arne Bigsten: Bistånd och fattigdom, 5/84.

Arne Bigsten: Utvecklingsforskningens framtid i Sverige, 6/86.

U-LÄNDERNAS EKONOMI

Hur ser de strategier ut som snabbast leder till ekonomisk utveckling? De tre temata som diskuteras är jordbrukspolitiken, utrikeshandels- och industrialiseringspolitik samt statens roll i utvecklingsprocessen.

Boken behandlar också biståndspolitikens utformning, vilka effekter livsmedelsbistånd kan ha, handelspolitiska åtgärder som ett alternativ till bistånd och de problem som är förknippade med u-ländernas skuldsättning.

EKONOMI UNDER DEBATT: *U-ländernas ekonomi* ger en aktuell genomgång av nya erfarenheter och forskningsrön rörande utvecklingsekonomin.

EKONOMI UNDER DEBATT: *U-ländernas ekonomi* vänder sig till studerande i nationalekonomi och alla som är intresserade av dagens u-landsdebatt.

Serien EKONOMI UNDER DEBATT är ett samarbete mellan Nationalekonomiska föreningen och SNS i syfte att ge ut temaböcker som belyser aktuell debatt och forskning i ekonomi. Serien redigeras av *Lars Jonung*, professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Boken är redigerad av *Mats Lundahl*, professor i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.

Övriga titlar i serien:

- Skogsekonomi
- Stabiliseringspolitik
- Finansiell ekonomi
- Arbetsmarknadsekonomi



ISBN 91-7150-360-9