

Bokanmälningar

Bela Balassa:

Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries

Det finns två teorier om vilken roll staten bör ha när det gäller villkoren för ekonomisk tillväxt. Å ena sidan har vi Adam Smiths välkända position i *Wealth of Nations* från 1776 – nattväktarstaten. *Laissez-faire*-hypotesen förutsäger att ett nödvändigt villkor för snabb expansion i ekonomin är en liten offentlig sektor och bestämda ekonomiska institutioner med en klart kapitalistisk inriktning såsom fulla kontraktsrättigheter liksom stort utrymme för privata incitament som tillåter att vinster av olika slag tillförs den enskilde.

Mot denna står den mindre kända teorin av Friedrich List, formulerad i *Das Nationale System der Politischen Oekonomie* från 1841. Lists hypotes är att statlig inblandning och styrning är ett nödvändigt villkor för ekonomisk tillväxt – ekonomisk nationalism eller vad som numera kallas industripolitik. Vem har rätt: Smith eller List?

Utvecklingsekonomen Bela Balassas sista bok *Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries* (Macmillan London, 1991), handlar om detta. Hur kunde länder som Sydkorea, Singapore, Taiwan, Malaysia, Indonesien, Thailand och Hongkong lyckas på ett område där de flesta andra u-länder och kommunistiska

system misslyckats? Kanske finns det här något att lära även av de OECD-länder där ekonomin gått i stå och en riktig ekonomisk tillväxt tycks avlägsen, som t ex Sverige?

Man kan självfallet peka på det faktum att ingen av dessa stater kan beskrivas som demokratier. De är långt ifrån välfärdsstater, ja knappast ens fulla rättsstater. Men en så kraftig ekonomisk tillväxt som det här är fråga om leder även till en betydlig höjning av den materiella levnadsstandarden för bredare befolkningslager. Balassa jämför sk NICs (*newly industrializing countries*) och NECs (*newly exporting countries*) i Sydostasien med NICs och NECs i Latinamerika och den positiva utvecklingen i de förra är slående.

Man har i utvecklingsekonomin sökt identifiera den "riktiga" rollen för staten när det gäller att åstadkomma villkor som är gynnsamma för långvarig ekonomisk tillväxt. Medan man på 1960- och 70-talen var inne på Lists linje och betonade en aktiv roll för staten, så har pendeln svängt mot Smith under 1980-talet. Vilka strategier kom till användning av de länder som verkligen lyckades bryta sig ur tredje världens underutveckling, massfattigdom och fatalism?

Hongkongs väg

Först kan man slå fast att länderna gick fram längs olika vägar. Det bästa exemplet på Smiths *laissez-faire*-regim är onekligen Hongkong, där staten inte äger industrier, ej använder tullar och importre-

striktioner, inte subventionerar exporten eller försöker styra ekonomin genom att favorisera vissa industrisektorer. Det finns arbetsmiljölagstiftning, men den är inte omfattande; så är barnarbete förbjudet och det finns minimumvillkor mot farliga arbetsplatser. Både person- och företagskatterna är mycket låga, cirka 15 procent totalt. Statens roll har fokuserats på infrastruktur där satsningar gjorts, som skulle underlätta för industriell expansion. Staten har även betydande inblandning i hälsoväsendet och utbildningssystemet. Medan det förra är öppet för alla, försöker man rikta det senare mot kunskapsutveckling som kan användas i avancerad industri. Bank- och finanssystemet står helt utanför statens kontroll. Däremot är rättsordningen precis i fråga om hur staten fastställer villkoren för kontrakt och privatägande.

Att *laissez-faire*-modellen kan fungera bevisar fallet Hongkong med 5,6 miljoner människor. Den genomsnittliga tillväxttakten mellan 1963 och 1987 var hela 6,3 procent. Inkomsten 1988 per capita var 8 249 US-dollar, dvs på västeuropeisk nivå och tre gånger så hög som i Argentina och Venezuela, vilka en gång tillhörde mängden av välbärgade stater. Ballassa tror att Hongkong kan nå upp till tillväxttakter kring 7,5 procent under 1990-talet, men han tar alldeles för lätt på att Kina tar över 1998. Framtiden är inte klar för Hongkong, men inte på grund av att man tillämpat Smiths modell.

Singapores väg

Singapore påminner om Hongkong geografiskt, men dess väg till ekonomiskt välstånd är en annan. Den ekonomiska utvecklingen i Singapore är det mest spektakulära exemplet på att skiljelinjen mellan rika och fattiga länder inte är fix utan kan korsas. Levnadsstandarden på den lilla halvön med 2,6 miljoner invånare är högre än i Spanien och Nya Zeeland

(7 600 US-dollar per capita). Singapore tillämpade Lists modell.

Från att ha varit ett handelscentrum för importen av råvaror från hela Sydostasien, som reexporterades till Europa och Amerika, utvecklades Singapore till en ledande industrination genom en konsekvent statlig industripolitik som initierades 1959. Man måste här tala om en statsledd industriexpansion, ty staten använde en rad instrument för att omvandla Singapore från sk *entrepot*-handel till industriell produktion för OECD-ländernas marknader.

Staten underlättade startandet av nya industrier genom olika former av bidrag. Export favoriserades medan import försvårades, utom för de industrier som behövde billiga importvaror i sin produktion för export. Utbildningspolitiken styrdes mot spridandet av avancerad teknologisk kunskap. Nyckelindustrier utsågs till pionjärer, vilka gynnades på en mängd olika sätt. Om inte dessa medel räckte till, så satsade staten på egna industrier eller olika utvecklingsfonder med stora offentliga pengar för långsiktiga industriinvesteringar.

Och investeringskvoten var genomgående så hög som 40 procent av bruttonationalprodukten. Även om Singapore tillämpar *laissez-faire*-regler om fri handel och fria kapitalrörelser, så reglerades de stora utländska investeringarna av staten genom selektiva skattelättnader för att styra dem mot industriexpansionen.

Övriga NIC- och NEC-länders väg

Om Singapore är ett praktexempel på Lists principer medan Hongkong ligger nära Smiths modell, så kan man konstatera att de andra NIC- och NEC-länderna använde en blandad strategi, kanske med en övervikt åt Lists modell. Sydkorea och Taiwan är intressanta NIC-länder, därför att de visar att ekonomisk expansion kan lyckas även i befolkningsmässigt stora stater.

Sydkorea, med en befolkning på 42 miljoner människor, femdubblade den ekonomiska levnadsnivån mellan 1963 och 1988 (2 900 US-dollar per capita). Och Balassas prognos fram till år 2000 talar om tillväxttal på 8 procent årligen. Den industriella omvandlingen av Sydkorea framträder klart när man ser hur landets inpassning i den internationella ekonomin helt ändrats. Exporten av råvaror utgjorde 1963 hela 52 procent av det totala exportvärdet, vilket sjönk till 6 procent 1988, medan värdet av industriprodukter ökade från 45 till 92 procent under samma tid.

Den koreanska statens roll i den ekonomiska expansionen kan beskrivas som utvecklingstrend från Lists modell till Smiths. Efter kriget med Nordkorea tillämpades som så ofta i den tredje världen en politik med inriktning på importsubstitution, dvs att gynna inhemska industrier genom höga tullar och avsevärda importrestriktioner. Denna politik misslyckades i Sydkorea som i alla andra länder, därför att den inte stimulerar till ekonomisk effektivitet. Sakta kom Sydkorea att övergå till en industripolitik som mera gynnade exportindustrierna, dels genom direkt hjälp på olika sätt, dels genom att dessa företag slapp betala de artificiellt höga priserna på importvaror.

Sydkorea kom att använda sig speciellt av ett statligt instrument: billiga lån via olika vägar inklusive utländska krediter till av staten utpekade kapitalintensiva industrier. Finansiella metoder betonades, vilket krävde en statlig omstrukturering av den finansiella sektorn, som också genomfördes på ett lyckat sätt i början av 1980-talet. Även utbildningssystemet reformerades för att väsentligt höja kunskapsnivån i samhället.

Taiwan, med en befolkning på 20 miljoner, ger exempel på att långvarig ekonomisk tillväxt leder till högre levnadsstandard för breda befolkningsgrupper (4 800 US-dollar per capita). Vad som kännetecknar Taiwan är inte bara femdubb-

lingen av den totala nationalinkomsten sedan 1963 utan också att landet har den kanske jämnaste inkomstfördelningen i tredje världen.

Staten i Taiwan valde en speciell exportinriktad strategi, där man fokuserade på informationsindustri och högteknologiska projekt. Flera industriparker eller informationscentra för samarbete mellan universiteten och näringslivet anlades och statliga pengar pumpades i stor skala in i högteknologi på ett sätt som gynnade exportindustrierna. Man använde också konventionella metoder för att hindra import utan att det skadade exportindustriernas behov av importvaror samt direkta skattesubventioner till industrin.

Det finns tydliga tecken på att den ekonomiska undret i Sydostasien kommer att spridas till andra utvecklingsländer i samma region. Man måste börja där man står, även om det är på en låg nivå. Indonesien med 166 miljoner, Malaysia med 16 miljoner och Thailand med 53 miljoner förutspås av Balassa ha en genomsnittlig årlig tillväxt i ekonomin på 6 procent fram till år 2000. Det skulle innebära att dessa folkrika länder skulle kunna lämna underutvecklingens hårda grepp. Malaysia med en bruttonationalprodukt per capita på 1 900 US-dollar ligger i paritet med flera Latinamerikanska länder medan Indonesien med 400 US-dollar och Thailand med 900 US-dollar liknar flera länder i Asien och Afrika.

Samtliga dessa länder är NECs, dvs de är inne i en ekonomisk fas med snabb ökning av utrikeshandeln, speciellt med industriellt tillverkade varor, där exporten till den rika världen ökar snabbt. Medan Thailand tillämpar Smiths *laissez-faire*-modell, ligger Indonesien och Malaysia närmare Lists industripolitikmodell.

Regionens roll

Den förbluffande forskjutningen av dynamiken i världsekonomin till Sydostasien kan alltså inte återföras på att staten i de

olika länderna valt en enda eller "rätt" modell för hur den skall förhålla sig till ekonomin. Både *laissez-faire* och industripolitik tycks kunna lyckas, dvs utgör alternativa tillväxtvillkor givet en gynnsam omgivning. Kanske spelar själva regionen in såsom en bidragande faktor, dvs att det regionalekonomiska systemet där kommit att integreras i USAs och Japans ekonomier efter andra världskriget. Så enkelt är det inte, vilket Balassa visar genom att ta med Fillipinerna i analysen. Trots amerikansk närvaro sitter landet fast i underutvecklingens fasta grepp, inte minst på grund av alltför mycket protektionism och alltför hög utlandsskuld.

Balassas lika enkla som informativa studie kan utvärderas i ljuset av den allmänna utvecklingsteori och dess många olika hypoteser om orsaker till ekonomisk tillväxt i tredje världen. Tillväxtfaktorer skulle kunna vara tillräckliga (t-villkor) för ekonomisk tillväxt utan att de alltid behöver förekomma. Och vissa tillväxtfaktorer skulle kunna vara nödvändiga (n-villkor) utan att vara t-villkor, dvs förklara allt. Slutligen skulle vi kunna tala om bidragande villkor, dvs tillväxtfaktorer som är relevanta (r-villkor) utan att vara vare sig t-villkor eller n-villkor. Låt oss se vart dessa kausala distinktioner kan leda oss när Balassa svarar på frågan: Varför sker det ekonomiska undret i Sydostasien?

Balassa identifierar ett sammansatt n-villkor för ekonomisk tillväxt hos de länder som lyckats i Sydostasien: först en politik för importsubstitution, därefter övergång till en politik som gynnar exporten av industriprodukter, samt slutligen ett närmande mot *laissez-faire*-politik, dels genom privatisering och avveckling av tullar, kvoter, exportsubventioner, dels genom reformering av de finansiella institutionerna medelst avveckling av krångliga regler som hindrar fria kapitalrörelser och utländska investeringar.

De länder som slöt upp kring Smiths modell gjorde denna omstrukturering

snabbare än de länder som började utifrån Lists modell. Alternativa statsmodeller – nattväktarstaten och ekonomisk nationalism – kan såsom t-villkor alltså leda till att n-villkor för ekonomisk tillväxt uppfylls. Speciellt: högt inhemskt sparande såsom grundval för industriella investeringar, låg statsskuld och stark egen valuta utgör var för sig r-villkor för snabb, långvarig ekonomisk expansion.

Samtidigt kan man slå fast att de länder som använde sig av industripolitik aldrig i någon form tillämpade en tredje modell för staten, kommandoekonomin. Här har vi ett annat n-villkor, nämligen att staten när den bedriver ekonomisk nationalism begränsar sig och upprätthåller vad som kunde kallas för "kapitalistiska institutioner" (Williamson [1985]; Sörensen [1991]). Balassas studie är av stor betydelse för dem som söker förstå samspelet mellan ekonomi och politik i tredje världen, speciellt om demokrati eller diktatur är n-villkor, t-villkor eller blott r-villkor för ekonomisk utveckling.

JAN-ERIK LANE

Professor i statsvetenskap
och administration i Oslo

Referenser

- Sörensen, G, [1991], *Democracy, Dictatorship and Development*. Macmillan, Cambridge.
Williamson, O, E, [1985], *Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York.