

NORGES HANDELSHØYSKOLE
Bergen, høsten 2005

Utredning i fordypnings-/spesialfagsområdet: Samfunnsøkonomi
Veileder: Førsteamanuensis Stig Tenold

Kinas økonomiske vekst etter 1978

- i lys av den østasiatiske utviklingsmodell

av
Aslak Moe

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Et av de mest fremtredende trekk ved internasjonal økonomi etter andre verdenskrig, er den formidable økonomiske veksten i enkelte land i Øst-Asia. Noen fellestrekk ved disse østasiatiske landene utover geografisk nærhet, har ledet til en debatt om en egen østasiatisk utviklingsmodell. Myndighetenes rolle i å promotere vekst er sentral i denne diskusjonen. Etter 1978 har den økonomiske veksten i Kina vært formidabel. I denne utredningen ser jeg på utviklingen i Kina etter 1978 i lys av debatten om en egen østasiatisk utviklingsmodell. Jeg finner enkelte likhetstrekk mellom utviklingen i Kina og de østasiatiske landene. Samtidig er det sentral forhold ved de kinesiske myndighetenes politikk som bryter med den politikken de østasiatiske myndighetene fulgte. Jeg argumenterer for at disse ulikhetene i stor grad kan forklares ved Kinas særegne utgangspunkt i 1978. Til tross for ulikheter i politikken synes effektene på veksten å være den samme: Rask økonomisk vekst har kommet som et resultat av overlegen akkumulasjon i fysisk kapital og humankapital.

Forord

Denne utredningen er i all hovedsak utarbeidet i løpet av høsten 2005 som en del av masterprogrammet ved Norges Handelshøyskole. Gjennom ulike fag har jeg fått kjennskap til den økonomiske utvikling i Øst-Asia. Med stor interesse har jeg tilegnet meg kunnskap om hvordan land som for 50-60 år tilbake i tid var på samme utviklingsnivå som de fattigste afrikanske land, har skapt økonomisk vekst og velstandsutvikling nærmest uten sidestykke i historien. De østasiatiske vekstmiraklene er også interessante i den forstand at de utfordrer en del etablerte holdninger, særlig med tanke på hvilken rolle myndighetene kan og bør spille for å promotere vekst. Kinas utvikling de siste tiårene er imidlertid et tema som jeg i utgangspunktet ikke hadde samme kjennskap til. Å skrive en masterutredning der jeg sammenligner Øst-Asia og Kina ble derfor en fin mulighet til å koble sammen et tema som delvis var kjent fra før, med det som for meg var upløyd mark.

Motivasjonen bak oppgaven har vært å tilegne meg ny kunnskap om et tema som virkelig interesserer meg. Samtidig håper jeg at utredningen kan vise at fem års studier ved Norges Handelshøyskole har gitt meg gode analytiske evner. Skulle noen kunne ha nytte og glede av utredningen i en faglig sammenheng, vil det være en hyggelig "bivirkning".

Jeg ønsker å takke førsteamanuensis Stig Tenold for god veiledning og nyttige innspill under arbeidet.

Bergen 12. januar 2006

Aslak Moe

Innhold

1 INNLEDNING	6
2 BAKGRUNN	9
2.1 Øst-Asia	9
2.1.1 Japan	10
2.1.2 De fire tigerøkonomiene	12
2.1.3 De nylig industrialiserte landene	15
2.1.4 Rapid growth with equity	18
2.2 Kina	21
3 DEN ØSTASIATISKE UTVIKLINGSMODELL	27
3.1 Fundamentale forhold	27
3.1.1 Makroøkonomisk stabilitet	28
3.1.1.1 Offentlige budsjetter	28
3.1.1.2 Inflasjon	29
3.1.1.3 Utenlandsgjeld	31
3.1.1.4 Valutakurser	32
3.1.1.5 Oppsummering	32
3.1.2 Jordbruk	33
3.1.3 Investering i humankapital	36
3.1.4 Finansmarkedene	39
3.1.5 Begrensede prisforstyrrelser	42
3.1.6 Åpenhet for utenlandsk teknologi	44
3.1.7 Oppsummering	46
3.2 Intervenering i markedene	47
3.2.1 Eksportpromotering	48
3.2.1.1 Handels- og valutapolitikk	49
3.2.1.2 Intervenering i finansmarkedene	51
3.2.1.3 Skattepolitikk	53
3.2.1.4 Frihandelsområder	54
3.2.1.5 Eksportpromoterende institusjoner	55
3.2.1.6 Konkurranser og resultatmål	57
3.2.1.7 Institusjonell kvalitet	59
3.2.1.8 Avslutning	61
3.2.2 Selektiv promotering	61
3.2.3 Debatt	65
4 DET ØSTASIATISKE VEKSTREGNSKAP	70
4.1 Fysisk kapital	70
4.2 Humankapital	74
4.3 Totalfaktorproduktivitet	76
4.4 Oppsummering	82

5 KINAS UTVIKLING I LYS AV DEN ØSTASIATISKE UTVIKLINGSMODELL	84
5.1 Fundamentale forhold	84
5.1.1 Makroøkonomisk stabilitet	85
5.1.1.1 Offentlige budsjetter	85
5.1.1.2 Inflasjon	87
5.1.1.3 Utenlandsgjeld	88
5.1.1.4 Valutakurser	89
5.1.1.5 Oppsummering	90
5.1.2 Jordbruk	91
5.1.3 Investering i humankapital	93
5.1.4 Finansmarkedene	95
5.1.5 Begrensede prisforstyrrelser	97
5.1.6 Åpenhet for utenlandsk teknologi	99
5.2 Intervenering i markedene	101
5.2.1 Eksportpromotering	101
5.2.1.1 Handels- og valutapolitikk	101
5.2.1.2 Intervenering i finansmarkedene	103
5.2.1.3 Skattepolitikk	104
5.2.1.4 Frihandelsområder	106
5.2.1.5 Eksportpromoterende institusjoner	107
5.2.1.6 Konkurranser og resultatmål	108
5.2.1.7 Institusjonell kvalitet	109
5.2.2 Selektiv promotering	110
6 DET KINESISKE VEKSTREGNSKAP	113
6.1 Fysisk kapital	113
6.2 Humankapital	115
6.3 Totalfaktorproduktivitet	117
6.4 Oppsummering	120
7.1 Fundamentale forhold	121
7.2 Intervenering i markedene	122
7.3 Vekstregnskap	124
7.4 Avslutning	124
8 KILDER	125

1 Innledning

Et av de mest fremtredende trekk ved internasjonal økonomi etter andre verdenskrig, er den formidable økonomiske veksten i Øst-Asia. Fra å være en region med kun begrenset økonomisk vekst, i all hovedsak basert på jordbruk og råvareproduksjon, og under sterk påvirkning av vestlige kolonimakter, har Øst-Asia gjennom sin industrialisering blitt en betydelig maktfaktor i den globale verdensøkonomien.

Verdensbanken trekker i sin utgivelse "The East Asian Miracle" frem åtte land som lokomotiver i denne utviklingen; Japan, Sør-Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Malaysia, Indonesia og Thailand¹. Den rekordhøye og vedvarende veksten i disse landene førte til at Øst-Asia, som består av 23 land totalt, ble den raskest voksende region i perioden 1965-1990. Denne fremgangen i et begrenset antall land innenfor en konsentrert geografisk utstrekning har ledet til en oppfatning av at det finnes en egen østasiatisk utviklingsmodell. Observatører er enig i at enkelte faktorer helt klart har bidratt positivt til denne utviklingen, for eksempel en fornuftig makroøkonomisk politikk. Debatten har imidlertid vært høylytt på andre områder, og uenigheten har særlig omhandlet to spørsmål: Har de asiatiske myndighetenes intervensjon i økonomien og aktive næringspolitikk bidratt positivt eller negativt til den økonomiske veksten? Hvor stor del av den økonomiske veksten skyldes produktivetsforbedringer? Verdensbanken har vært toneangivende i denne debatten, sammen med anerkjente økonomer som Paul Krugman, Dani Rodrik og Alwyn Young.

Siden liberaliseringen av økonomien i 1978 har "the sleeping giant", Kina, våknet til live. Få, om noen, land i verden kan vise til så sterk økonomisk vekst de siste tjue år. I denne utredningen vil jeg forsøke å analysere utviklingen i Kina på grunnlag av den debatten som har kommet i kjølvannet av veksten i de andre østasiatiske landene. Problemstillingen blir dermed i hvilken grad debatten om en egen østasiatisk utviklingsmodell kan belyse Kinas økonomiske vekst etter 1978?

Strukturen i denne utredningen er som følger: I kapittel 2 vil jeg gi en kort presentasjon av den historiske utviklingen i både de østasiatiske landene og Kina etter andre verdenskrig. Ressursgrunnlag, næringsstruktur, og enkelte makrovariabler vil her bli presentert, i tillegg til

¹ World Bank, 1993

sosiale indikatorer som fattigdom og levealder. Det vil i denne delen også være viktig å vise at landene, til tross for den tilsynelatende likhet, er til dels svært forskjellige på enkelte områder. Videre vil jeg i kapittel 3 drøfte forhold ved myndighetenes politikk som har vært sentrale for utviklingen i Øst-Asia i perioden etter andre verdenskrig og frem til begynnelsen av 1990-tallet. Kapitlet vil i stor grad basere seg på de samme faktorene som Verdensbanken trekker frem i "The East Asian Miracle"². Både fundamentale forhold og ulike former for intervensjon i markedene vil bli gjennomgått, og avslutningsvis vil jeg også presentere enkelte innspill i den debatten som har kommet i kjølvannet av veksten. Vekstregnskapet, der betydningen av en økning i de enkelte innsatsfaktorer og produktivitetsforbedringer kommer frem, er en hensiktsmessig metode for å analysere økonomisk vekst. Et vekstregnskap for Øst-Asia vil bli presentert i kapittel 4. Her vil det være særlig viktig å vise hvordan myndighetenes politikk har påvirket akkumulasjon av innstatsfaktorer og produktivitetsutviklingen. I kapittel 5 flyttes fokus over på Kina. De faktorene som ble drøftet i kapittel 3, vil her bli gjennomgått i en kinesisk kontekst for å finne eventuelle likheter og forskjeller. Det er viktig å presisere at dette ikke må sees på som en fullstendig gjennomgang av den kinesiske utvikling etter 1978, andre forhold kan også være sentrale, men faller utenfor det som problemstillingen forsøker å belyse. På samme måte som for de østasiatiske landene, vil det presenteres et vekstregnskap for Kina i kapittel 6. I kapittel 7 trekker jeg noen konklusjoner basert på de foregående kapitler, mens jeg kommer med noen avsluttende kommentarer i kapittel 8.

Før jeg gir en bakgrunnspresentasjon av den økonomiske utviklingen i de aktuelle landene, kan det være hensiktsmessig med noen presiseringer. For det første går følgende land under samlebetegnelsen Øst-Asia: Japan, Sør-Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Malaysia, Thailand og Indonesia. Denne definisjonen tilsvarer de landene som Verdensbanken omtaler som HPAE-landene; High-performing Asian economies (World Bank, 1993, s.1).

Betegnelsene Øst-Asia og HPAE-landene vil i denne utredningen bli brukt om hverandre, men med samme betydning. Land som Filippinene, Nord-Korea og Vietnam, som i en geografisk forstand hører til Øst-Asia, men som ikke har tatt del i den samme utvikling, blir ikke omtalt uten at det presiseres eksplisitt i oppgaven. Den andre presiseringen knytter seg til den tidsperioden som blir omhandlet. For de østasiatiske landene gjelder dette i all hovedsak perioden mellom andre verdenskrig og begynnelsen av 1990-tallet, en epoke der økonomiene opplevde vedvarende sterk vekst under relativt stabile forhold. Utover 1990-tallet så man en

² World Bank, 1993

forverring og ustabilitet langs sentrale økonomiske dimensjoner i flere av landene, noe som blant annet ledet til økonomisk krise på slutten av 1990-tallet i Sør-Korea, Thailand, Indonesia og Malaysia. Siden det er vekstperiodene i henholdsvis HPAE-landene og Kina som omhandles i denne oppgaven, synes det naturlig å foreta denne tidsavgrensningen. For enkelte forhold er det imidlertid naturlig å vise til den økonomiske krisen på slutten av 1990-tallet, dette vil imidlertid bli eksplisitt presisert i teksten. For Kinas del er det mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i perioden etter 1978. Mens landet i tiårene før hadde opplevd både sterk økonomisk vekst, men også tilsvarende sterk tilbakegang, var tiårene etter 1978 preget av vedvarende høye vekstrater. I 1978 ble også de første økonomiske reformene implementert, og året markerer således et brudd med den tidligere økonomiske politikk. Oppgaven omhandler i all hovedsak perioden etter 1978, men enkelte steder er det også hensiktsmessig å vise til utviklingen før reformperioden.

2 Bakgrunn

Den økonomiske veksten i Øst-Asia har vært formidabel etter andre verdenskrig. Samtidig har store deler av befolkningen i disse landene tatt del i denne velstandsutviklingen, noe som har fått Verdensbanken og andre aktører til å omtale utviklingen som ”rapid growth with equity”. Erfaringene med at rask vekst ikke nødvendigvis må gå på bekostning av fordelingshensyn, slik som man har opplevd i flere latinamerikanske land, har ledet mange til å trekke frem regionen som et eksempel til etterfølgelse for andre utviklingsland. Påstanden har vært at ved å følge ”den østasiatiske utviklingsmodell” vil også andre utviklingsland kunne oppnå rask velstandsvekst for hele befolkningen. Kina på sin side har siden slutten av 1970-tallet kunnet vise til en minst like bemerkelsesverdig vekst. Før jeg presenterer sentrale forhold ved utviklingen i Øst-Asia i detalj, og ser på veksten i Kina i lys av dette, synes det hensiktsmessig å kort presentere den historiske utviklingen i de aktuelle landene etter andre verdenskrig. Hovedfokus for denne presentasjonen vil være industrialiseringen og dens innvirkning på veksten. Jeg går ikke i dybden på årsakene til utviklingen, det er forhold som vil bli nærmere omtalt i neste kapittel.

2.1 Øst-Asia

I enhver oppgave der man studerer en hel region står man i fare for å komme med generaliseringer som dekker over viktige individuelle særtrekk ved enkeltlandene, Øst-Asia er ikke noe unntak i så måte. At regionen ofte blir sett under ett skyldes at alle de åtte landene har visse felles kjennetegn utover geografisk nærhet, først og fremst den raske og vedvarende økonomiske veksten uten økning i inntektsforskjeller. Dersom økonomisk vekst hadde vært tilfeldig distribuert mellom alle land i verden, er sannsynligheten for en slik geografisk konsentrasjon en av titusen³. Andre viktige fellestrekk ved landenes utvikling er høye spare- og investeringsrater, demografiske forhold, og sterk eksportvekst.

En fremstilling av Øst-Asia under ett, vil imidlertid dekke over sentrale ulikheter mellom landene. For det første hadde landene ulikt utgangspunkt for økonomisk vekst. Enkelte av landene, for eksempel Japan, var relativt velutviklet allerede før andre verdenskrig. Videre har den økonomiske veksten kommet til ulike tider i de ulike landene, der Japan fremstår som lederen, mens de andre landene fulgte etter i ulike tidsepoker. De åtte landene er også svært

³ World Bank, 1993, s.2

forskjellige med tanke på geografisk utstrekning og ressursgrunnlag. Ytterpunktene er Hong Kong og Singapore på den ene siden, som er små bystater med sentral beliggenhet og relativt få innbyggere, og Indonesia på den andre siden, som er en av verdens mest folkerike stater og rik på naturressurser som for eksempel olje. Også myndighetenes politikk er av ulik karakter; mens Hong Kong har dyrket frihandelsidealet og overlatt allokeringbeslutninger til de frie markedskrefter, har myndighetene i både Japan, Taiwan og Sør-Korea inntatt en mer aktiv rolle. På grunn av disse forskjellene i ressursgrunnlag og politikk, som vil komme klarere frem nedenfor, synes det hensiktsmessig å foreta en ytterligere inndeling av regionen. Japan, som var det første landet som kunne vise til sterk vekst, og som på mange måter ble et forbilde for de andre landene, blir behandlet separat. Deretter presenterer jeg utviklingen i de asiatiske tigerøkonomiene bestående av Hong Kong, Singapore, Taiwan og Sør-Korea. Til slutt omtaler jeg ”de nylig industrialiserte økonomiene” Indonesia, Thailand og Malaysia, også kalt andregenerasjons tigere.

2.1.1 Japan

Japan fremsto som et lukket autarki frem til 1868, da ble landet åpnet opp etter press og ”gunboat diplomacy” fra vestlige land. Selv om Japan ikke selv i utgangspunktet ønsket å bli integrert i verdenshandelen, og man de første tiårene ble pålagt å føre en handelspolitikk i landets disfavør, åpnet dette for en tidlig industrialisering sammenlignet med andre land i regionen. Japan forsøkte aktivt å bygge opp sin egen industrisektor ved å bygge på erfaring fra land som Tyskland, USA og Storbritannia. Produksjon av klær og tekstiler ble en viktig næring under den første industrialiseringsbølgen, slik den også var viktig for Storbritannia hundre år tidligere, og for andre asiatiske land senere. Landets trekker også frem Japans bruk av elektriske motorer som energikilde, som et eksempel på landets evne til å implementere ny, vestlig teknologi ⁴. I 1920 stod elektriske motorer for 52,3 prosent av energikapasiteten, til sammenligning var tilsvarende tall for USA 31,6 prosent i 1919, og for Storbritannia 28,3 prosent i 1924. I andre næringer oppnådde man ikke samme suksess. På tross av utallige forsøk og aktiv politikk fra myndighetenes side fikk man ikke etablert en konkurransekraftig bilindustri. Japanske produkter var også preget av lav kvalitet og mange feil. Landet fremstod likevel som relativt velutviklet etter asiatiske standard ved inngangen til andre verdenskrig.

⁴ Landes, 1998, s.381

Andre verdenskrig etterlot Japan sterkt svekket. Industrien lå nede med brukket ryggrad og infrastrukturen var mangelfull. Paradoksalt nok skulle krigen åpne opp for en vekstperiode uten sidestykke i japansk historie. Japan var fattig på naturressurser, bortsett fra en stor befolkning. Behovet for innsatsfaktorer ble imidlertid dekket ved å importere disse varene fra verdensmarkedet. Amerikansk støtte, både finansielt og gjennom fagkompetanse og utveksling av kunnskap, ble viktig i gjenoppbyggingen av infrastruktur og industri. Den store amerikanske etterspørselen som følge av Koreakrigen (1950-53) gav en ytterligere vekstimpuls i den første del av vekstperioden. I tillegg påpeker blant annet Landes at arbeidsstyrkens moral, og lojalitet til nasjonens mål om gjenreising var avgjørende⁵. Som under den første industrialiseringsperioden bygget Japan på erfaringer fra de velutviklede vestlige land. Produkter og arbeidsprosesser ble kopiert, og snart også forbedret og videreutviklet. Bilindustrien ble et lokomotiv i denne veksten, og størrelsen på denne sektoren og dens enorme behov for innsatsfaktorer la grunnlaget for svært mange andre relaterte virksomheter. Andre viktige industrisektorer ble maskinproduksjon, elektrisk utstyr, optikk og senere informasjonsteknologi. Japan ble etter hvert selv en viktig innovatør innen høyteknologisk, kunnskapsintensiv produksjon, og i motsetning til tidligere, ble produktene nå forbundet med uovertruffen kvalitet. Fra å være et land som måtte skjerme egen produksjon gjennom importvern og tolltariffer, ble japanske virksomheter konkurransedyktige i verdensmarkedene og en sterk utfordrer til USA og andre vestlige land. Effektene av de vellykkede strukturelle endringene, ble ytterligere forsterket av gunstige internasjonale konjunkturer.

Industrialiseringen viste naturlig nok igjen på makrovariablene, og tiårene etter andre verdenskrig ble en periode der Japan gjenhentet inntektsforspranget til den vestlige verden. Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP var 9,2 prosent i perioden 1950-1973. Tilsvarende tall for Frankrike og Vest-Tyskland, var henholdsvis fem og seks prosent⁶. Gjennomsnittlig årlig eksportvekst for samme periode var 17 prosent⁷. Fra midten av 1970-tallet stagnerte veksten i Japan noe. Den gjennomsnittlige årlige vekst i BNP for perioden 1980-1990 var 4,1 prosent⁸, noe som likevel var høyere enn i de vestlige landene. Stagnasjonen må sees i sammenheng med den internasjonale nedgangskonjunkturen, dels på grunn av oljeprissjokkene i 1973 og

⁵ Landes, 1998, s.391

⁶ Crafts, 1999, tabell 5

⁷ Kokko, 2002, s.4

⁸ World Bank, 2004, s.183

1979. I tillegg møtte Japan sterkere konkurranse i de internasjonale markedene, blant annet fra de andre asiatiske tigerøkonomiene.

2.1.2 De fire tigerøkonomiene

Japan ledet vei i det østasiatiske vekstmirakelet, men allerede fra 1960-tallet fulgte de fire tigerøkonomiene etter. De årlige vekstratene i Sør-Korea, Taiwan, Hong Kong og Singapore var på tilsvarende nivå som de Japan kunne vise til. Dessuten klarte landene å opprettholde veksten også etter at store deler av verden ble rammet av oljeprissjokk og stagflasjon på 1970-tallet.

Korea-halvøya ble delt langs 38. breddegrad etter Japans kapitulasjon i 1945, og Sør-Korea ble opprettet som egen stat i 1948. Koreakrigen (1950-1953) medførte store tap og ødeleggelser for landet: 1,5 millioner innbyggere mistet livet, to tredjedeler av den industrielle kapasitet ble ødelagt, den relativt velutbygde infrastruktur ble rasert, og båndene mellom det tungt industrialiserte nord og jordbrukssamfunnet i sør ble brutt⁹. Etter våpenstillstanden i 1953 ble resten av 1950-tallet preget av gjenreising med massiv økonomisk bistand fra USA, oppbygging av transport- og kommunikasjonsnett og jordreform. Den videre utvikling kan karakteriseres som "tvunget vekst" gjennom systematisk planlegging fra myndighetenes side, med klare likhetstrekk til den japanske utvikling. En relativt liten befolkning gjorde vekst gjennom importsubstitusjon umulig, og promotering av eksportsektorer ble dermed veien til industrialisering. Handelspolitikk, kredittallokering, skatteinsentiver og valutakontroll ble brukt som virkemidler for å skape en konkurransekraftig industrisektor. På 1970-tallet ble det ført en aktiv politikk for å bygge opp tungindustri og kjemisk industri. Metall- og petrokjemisk industri ble sett på som ønskelig ut fra hensynet til å være selvberget med viktige innsatsfaktorer, mens sektorer som skipsindustri, elektronikk og maskinindustri var strategisk viktige for å styrke den teknologiintensive eksportnæringen. Resultatet av denne storstilte industrialiseringen ble fremveksten av store konsern, såkalte chaeboler, der båndene mellom virksomhetene, myndighetene og banksektoren var sterk. Utover 1980-tallet ble det imidlertid klart at satsingen på de strategiske næringene bare var delvis vellykket. Samtidig førte myndighetenes aktive rolle og økonomiens kompleksitet til betydelig press og til dels overbelastning på det administrative system, og en liberalisering og reformprosess ble satt i gang. Det ble etter hvert også klart at reguleringen av finanssektoren også var et hinder for

⁹ World Bank, 1993, s.127

videre vekst, og liberalisering av denne næringen ble igangsatt på 1990-tallet. Asiakrisen slo inn over Sør-Korea i 1997 og avdekket store svakheter ved finanssektoren. Flere chaeboler gikk konkurs, og de vedvarende, høye vekstratene for BNP per capita ble snudd til nedgang i 1998. Krisen ble imidlertid av en kortvarig karakter, og i 1999 kunne Sør-Korea igjen vise til solid vekst.

Etter Kinas kommunistiske revolusjon i 1949, ledet av Mao Zedong, flyktet hans motstandere til øya Formosa der de opprettet republikken Taiwan. Som Sør-Korea ble Taiwan en viktig utpost i USAs kamp mot kommunismen.. De første årene etter opprettelsen av republikken ble det gjennomført en omfattende landreform, noe som la grunnlag for politisk og sosial stabilitet, samt økt jordbruksproduksjon. Neste epoke av utviklingen ble preget av utvidelse av transport, kommunikasjon og elektrisitet, der hele 49 prosent av den offentlige investering i infrastruktur ble finansiert av amerikansk bistand¹⁰. Samtidig ble det ført en importsustitusjonspolitik som tok sikte på å bygge opp industrisektoren. Tekstilindustrien ble den viktigste industrisektor, men også tre- og lærprodukter og sykkelproduksjon vokste raskt, noe som medførte en dobling i industriproduksjon ved utgangen til 1950¹¹. Et begrenset hjemmemarked førte imidlertid til en omlegging av næringspolitikken til eksportpromotering. Fokus for den videre industrialisering ble områder der Taiwan hadde komparative fordeler, blant annet elektronikk og elektroniske komponenter, syntetiske fibere og klokkeproduksjon. Avtakende bistandsstrømmer fra USA skapte et finansieringsbehov som ble dekket gjennom økende innstrømming av utenlandske direkteinvesteringer, noe som la grunnlag for teknologi- og kompetanseoverføringer. Den årlige eksportveksten økte fra 12 prosent i perioden 1953-62, til formidable 28 prosent årlig i 1963-72¹². Utover 1970- og 1980-tallet ble imidlertid Taiwans økonomi konfrontert med betydelige problemer. Oljeprissjokkene og den internasjonale nedgangskonjunktur rammet landet hardt, infrastrukturen hadde ikke blitt fornyet i takt med den økte eksporten og skapte etter hvert betydelige "flaskehals", og eksportnæringen ble mindre konkurransedyktig som følge av økte lønninger og appresiering av valutaen. Taiwan hadde havnet i en situasjon der virksomhetene ble utkonkurrert av andre asiatiske lavkostland, for eksempel Kina, innen arbeidsintensive sektorer, samtidig som man ikke klarte å konkurrere med Japan og den vestlige verden i høyteknologiske bransjer. Responsen på disse problemene ble en fornyet satsing på infrastruktur, restrukturering av

¹⁰ World Bank, 1993, s.131

¹¹ World Bank, 1993, s.131

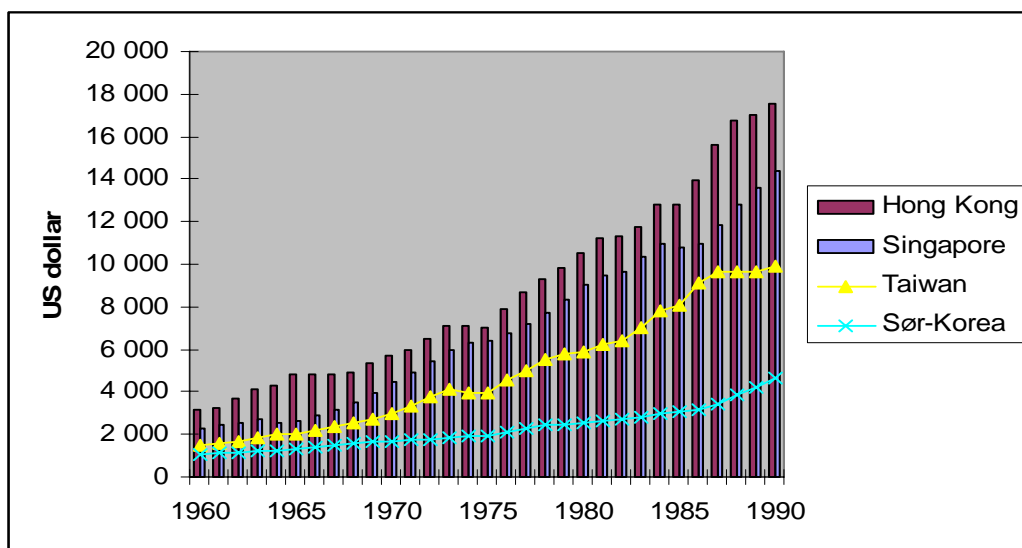
¹² World Bank, 1993, s.132

industrien over til høyteknologiske virksomheter, og mer intensiv satsing på forskning og utvikling. Bioteknologi, optikk, presisjonsutstyr og maskinproduksjon ble viktige satsingsområder. Denne restruktureringen har vært en delvis suksess, men likevel er fremdeles en stor del av industriproduksjonen knyttet til ferdigstilling og montering av importerte høyteknologiske innsatsfaktorer fra andre land.

Mens industrialiseringen både i Sør-Korea og Taiwan ble sterkt påvirket av myndighetenes aktive politikk og planlegging, har de tidligere britiske kronkoloniene Singapore og Hong Kong i første rekke basert sin utvikling på den sentrale geografiske beliggenheten. Både Singapore og Hong Kong har i et lengre historisk perspektiv vært viktige havnebyer og handelssenter i Asias handel med resten av verden. Denne attraktive beliggenheten knyttet til sjøtransport og med viktige hinterland i umiddelbar nærhet, har også dannet grunnlaget for veksten etter andre verdenskrig. I Singapores uavhengighets- og frigjøringsperiode i 1958-63 ble det ført en imports substitusjonspolitik med fokus på arbeidsintensive produkter. På grunn av et begrenset hjemmemarked la myndighetene på slutten av 1960-tallet om politikken til å promotere eksport, og senere ble det også gjort aktive forsøk på restrukturering til mer kapital- og kompetanseintensiv produksjon. Myndighetene åpnet allerede i 1980 opp for 100 prosent eierskap for utlendinger, noe som sammen med finansielle insentiver bidro til økt aktivitet innen forskning og utvikling. Viktige næringer i industrialiseringen har vært tekstiler, oljeraffineri, skipsverft og elektronisk industri. Singapore bygde etter hvert opp en betydelig finanssektor som støttet opp om industrialiseringen både innenlands og i nabolandene. For Hong Kongs del har beliggenheten og nærheten til det kinesiske marked hatt en avgjørende rolle for den økonomiske utvikling. En stor andel av Kinas handel og kapitalstrømmer har gått via Hong Kong, og i takt med Kinas økende integrasjon i verdensøkonomien har Hong Kong bygd opp en infrastruktur og finanssektor for å støtte opp om denne veksten. Likevel har landet også utviklet sin egen selvstendige industri der skipsverft, tekstil- og konfeksjonsindustri, og elektronikk er viktige næringer.

Den industrialisering som andregenerasjonstigerne opplevde etter andre verdenskrig, og i særlig grad etter 1960, la grunnlaget for sterk vekst i bruttonasjonalprodukt. Figur 1 viser utviklingen i BNP per capita for de fire landene i perioden 1960-1990. Den høye veksten, som også fortsatte etter at de fleste industrialiserte land gikk over i en nedgangskonjunktur på 1970-tallet, førte også til at vestens økonomiske forsprang ble redusert.

Figur 1: Utvikling i BNP per capita 1960-90, kjøpekraftsjustert US dollar¹³.



2.1.3 De nylig industrialiserte landene

Den sterke veksten som både Japan og de fire tigerøkonomiene opplevde, spredte seg til de sørøstasiatiske landene Malaysia, Indonesia og Thailand på 1970- og 1980-tallet. I motsetning til en del av de overnevnte mirakeløkonomiene, var utviklingen i de tre nyindustrialiserte landene i større grad ressursbasert. En stor befolkning og rikelig med naturressurser la grunnlaget for en noe annen utvikling og næringsstruktur i disse landene, og til tross for promotering av industri og videreforedling av produkter, er råvareproduksjon fremdeles en viktig inntektskilde.

De første tiårene etter selvstendighet videreførte Malaysia den handels- og industripolitikk som hadde blitt ført under kolonitiden, noe som innebar en større grad av frihandel og lavere handelshindringer relativt til andre asiatiske land. Jordbruk og gruvedrift var viktige sektorer, og i 1957 stod eksport av gummi og tinn for en tredjedel av BNP¹⁴. Utvinning av naturressurser har også vært et prioritert virksomhetsområde de senere tiår, og i tillegg til tinn og gummi gir råolje, tømmer og palmeolje betydelige eksportinntekter. På 1970-tallet ble det imidlertid klart at landet måtte øke videreforedlingsgraden og starte en industrialiseringsprosess for å oppnå vedvarende økonomisk vekst, samt mer stabile inntektskilder. Ikke minst var dette ønsket begrunnet med store etniske konflikter, der økt verdiskaping og inntekter for hele befolkningen ble sett på som løsningen. Til tross for en

¹³ Maddison, 2003

¹⁴ World Bank, 1993, s134

befolkning på kun 19 millioner vokste arbeidsintensive sektorer som tekstil- og skoinndustri raskt. Dette kan forklares av en betydelig arbeidsimmigrasjon, lovlig og ulovlig, fra Indonesia og Bangladesh¹⁵. Frihandelssoner har vært en viktig faktor i Malaysias vekst de siste tiårene. Gunstige skattevilkår og tollfrihet for importerte innsatsfaktorer har trukket til seg utenlandske direkteinvesteringer særlig fra Japan og de andre nordøstasiatiske landene, og verdiskapningen og sysselsettingen i disse områdene står for en betydelig del av Malaysias vekst. I 1990 sto industrivarer for 54 prosent av den totale vareeksporten i Malaysia¹⁶.

De første tiårene etter Indonesias uavhengighet i 1948, var preget av nasjonalisme, proteksjonisme og et lite fruktbart oppgjør med kolonitiden. Utenlandskeide selskaper ble nasjonalisert, den politiske makten sentralisert, og handelsmonopoler og lisenser ble tildelt et lite fåtall mektige familier. Myndighetenes feilslåtte politikk resulterte i økonomisk kaos, der inflasjonen nådde 1000 prosent i 1965, og BNP per capita var 15 prosent lavere i 1965 enn i 1958¹⁷. General Suharto kom til makten i 1965 etter et militærkupp, og hans styrker gjennomførte omfattende forfølginger og massakrer på venstreorienterte krefter. De nye myndighetene gjennomførte store reformer og åpnet gradvis opp landet for mer internasjonal handel. Eksport av olje var den viktigste inntektskilde for landet, men andre sektorer fikk gradvis økt betydning, og i perioden 1967-73 økte eksporten av andre varer med 26 prosent årlig¹⁸. Sterkt stigende verdensmarkedspriser på olje og andre råvarer på 1970-tallet førte til store ekstraintekter. I motsetning til andre utviklingsland kanaliserte myndighetene disse midlene til investering i infrastruktur, helse og utdanning, og la således grunnlaget for videre vekst. Det ble også satset betydelig på etablering av kapitalintensive næringer som oljeraffinering, gjødsel- og papirproduksjon, og sement- og stålindustri, noe som gikk på bekostning av den arbeidsintensive sektor. De statlige virksomhetene viste seg likevel å bli ineffektive og lite konkurransedyktige internasjonalt, og behovet for restrukturering og reformer ble ytterligere forsterket av det kraftige fallet i råvarepriser på midten av 1980-tallet. Løsningen på disse problemene ble en deregulering av markedene, større åpenhet for utenlandske direkteinvesteringer, og økende privatisering av tele- og energisektoren og veibygging. Ikke minst ble politikken lagt om til å støtte opp om arbeidsintensiv industri der Indonesia med sine nærmere 200 millioner innbyggerer og lave lønnsnivå, har store komparative fortrinn. Resultatet av denne dereguleringen ble sterk vekst i industriproduksjon,

¹⁵ Landes, 1998, s. 477

¹⁶ World Bank, 2004, tabell 4.5

¹⁷ World Bank, 1993, s.136

¹⁸ World Bank, 1993, s.136

eksport og investeringer. Tekstil- og skoindustri, elektronikk og treforedling ble viktige eksportnæringer, men i 1990 sto fremdeles olje- og gasseksporten for 44 prosent av den totale vareeksport¹⁹.

Som de to andre nylig industrialiserte landene stod jordbruksprodukter og råvarer for majoriteten av eksportinntektene i tiårene etter andre verdenskrig. Handelen var direkte regulert av myndighetene blant annet gjennom eksportmonopoler. Frem mot 1980-tallet ble flere reformer gjennomført med det formål å åpne opp for mer handel, men handelspolitikken bar likevel preg av imports substitusjon. Fokus for politikken var fremdeles råvareeksport, men etter hvert fikk man en gryende industrialisering innen tekstilindustri, farmasøytiske produkter og bilproduksjon, sektorer som ble beskyttet av høye tollmurer. Det andre oljeprissjokket i 1979 avdekket store svakheter ved den thailandske økonomi, og nye reformer tok sikte på å øke eksport av industrivarer. Board of Investment ble et viktig verktøy for myndighetene i promoteringen av eksport. Produksjonen ble lagt om til mer arbeidsintensive sektorer der Thailand hadde komparative fortrinn, varehandelen liberalisert, og myndighetene åpnet opp for friere kapitalinnstrømming. Som i Malaysia etablerte de thailandske myndigheter frihandelssoner, der man ga særskilte skatte- og tollinsentiver. Arbeidsintensiv og tradisjonell industri fikk gradvis en økende rolle i økonomien, og sto for 63 prosent av eksporten i 1990²⁰.

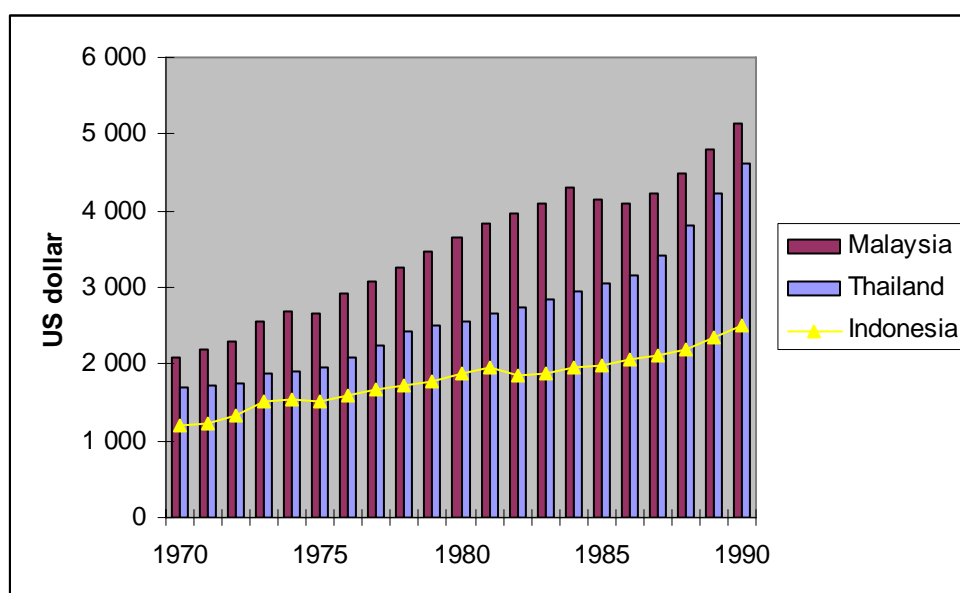
Gjennomgangen ovenfor viser at alle de tre nylig industrialiserte landene skiller seg ut fra de andre østasiatiske landene med tanke på ressursrikdom og råvarefremstilling. Avhengigheten av disse ressursene og det ensidige fokuset på råvareeksport, sammen med politisk og sosial uro, medførte at industrialiseringen kom seinere til disse landene. Etter kollapsen i råvaremarkedene på 1980-tallet fremstod det imidlertid som klart at landene måtte basere den videre utvikling på arbeidsintensiv industri. Utviklingen viser også at Malaysia, Thailand og Indonesia har tatt opp kampen med de andre østasiatiske landene, og til en viss grad utkonkurrert dem innen arbeidsintensiv industri. Japan og de andre nordøstasiatiske landene er blant de viktigste kapitalkildene, og virksomheter i disse landene flytter de arbeidsintensive produksjonsprosessene til de tre andregenerasjonstigerne. Liberaliseringen av handel og kapitalstrømmer, uten at finansmarkedene var tilstrekkelig modne, eksponerte imidlertid økonomiene for bobletendenser. Asiakrisen rammet alle tre landene hardt, selv om årsakene, forløpet og veien ut av krisen var noe ulik. Malaysias og Indonesias så en reduksjon i BNP

¹⁹ World Bank, 2004, tabell 4.5

²⁰ World Bank, 2004, tabell 4.5

per capita i 1998, mens Thailand opplevde nedgang både i 1997 og 1998. På tross av det økonomiske kaos og synliggjøringen av landenes svakheter, strømmet etter hvert kapital tilbake og veksten fra og med 1999 har vært sterk. Figur 2 viser årlig vekst i BNP per capita for de tre landene. Det er imidlertid viktig å understreke at de tre landene fremdeles er fattige etter vestlig standard, og levestandardsutjevningen overfor vesten har vært langt svakere enn hos de andre HPAE-landene.

Figur 2: Utvikling i BNP per capita 1970-90, kjøpekraftsjustert US dollar²¹.



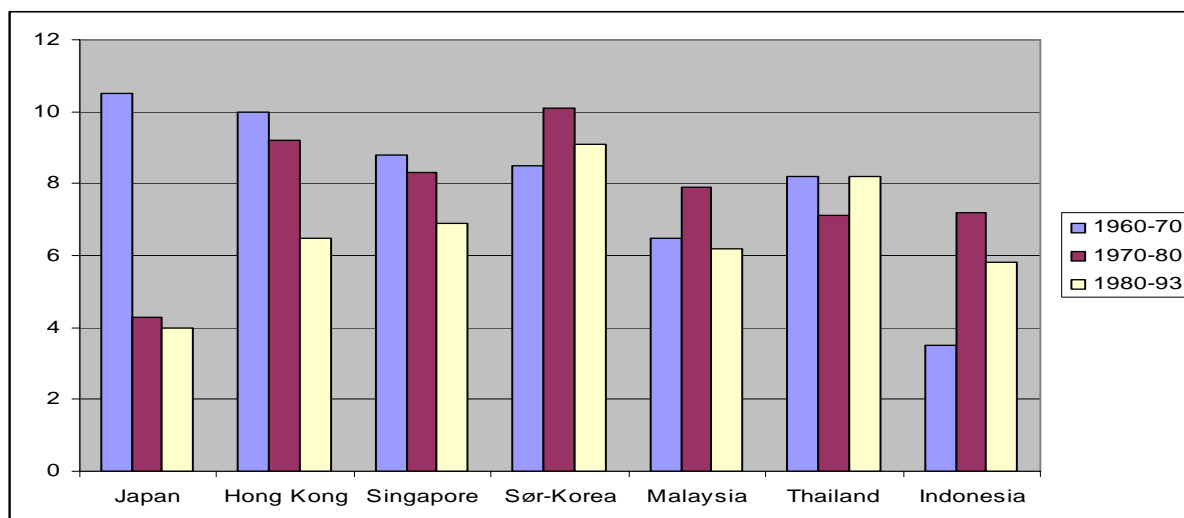
2.1.4 Rapid growth with equity

Presentasjonen ovenfor har vist at industrialiseringen har ført til en sterk og vedvarende økonomisk vekst i de åtte HPAE-landene. Figur 3 gir en oppsummerer denne formidable veksten for alle HPAE-landene bortsett fra Taiwan²².

²¹ Maddison, 2003

²² Statistikk for Taiwan er ikke tilgjengelig i flere kilder, særlig gjelder dette Verdensbankens publikasjoner. Taiwan er derfor utelukket i enkelte figurer og tabeller.

Figur 3: Gjennomsnittlig årlig vekst for BNP (%), 1960-93²³.



Sterk økonomisk vekst er imidlertid ikke det eneste som særmerker utviklingen i Øst-Asia. Store deler av befolkningen har tatt del i denne velstandsveksten, og fremskrittene langs mange sosial indikatorer er like imponerende som de høye vekstratene. Ulike mål for inntektsdistribusjon viser at den fattigste del av befolkning har hatt en inntektsvekst på samme nivå som gjennomsnittet. En mye brukt indikator for inntektsfordeling er å se på hvor stor del av den totale inntekt som tilfaller de fattigste 20 prosent av befolkningen. Selv om datamaterialet er mangelfullt og ikke dekker alle land, noe som er typisk for utviklingsland frem til 1980- og 1990-tallet, gir tall for Japan, Sør-Korea og Malaysia en viss indikasjon på utviklingen. For alle disse tre landene økte andelen av inntekten som tilfaller den fattigste 20 prosent av befolkning.

Tabell 1: Inntektsandel til den fattigste 20 prosent av befolkningen (%)²⁴.

Sør-Korea - 1976	5,7
Sør-Korea - 1988	7,4
Japan - 1969	7,9
Japan - 1979	8,7
Malaysia - 1970	3,3
Malaysia - 1989	4,6

Page peker også på det faktum at de østasiatiske landene med sterkest økonomisk vekst, Japan og de fire andregenerasjonstigrene, også var de landene i regionen med jevnest inntektsfordeling²⁵. Størst inntektsulikhet blant HPAE-landene finner Page for Malaysia²⁶.

²³ World Bank, 1980, tabell 2, og World Bank, 1995, tabell 2

²⁴ World Bank, 1980, tabell 24, og World Bank, 1995, tabell 30

Tabell 2: Forventet levealder ved fødsel og barnedødelighet per 1000 fødte²⁷.

	Forventet levealder		Barnedødelighet	
	1962	1992	1960	1990
Hong Kong	63	75		6
Indonesia	42	61	128	60
Japan	66	76	30	5
Sør Korea	54	67	90	8
Malaysia	54	68	73	16
Singapore	63	72	35	7
Thailand	52	66	103	34

Også andre indikatorer viser at den økonomiske veksten har kommet de fattige til gode.

Tabell 2 viser forventet levealder ved fødsel og barnedødelighet per 1000 fødsler for utvalgte år. Økningen i forventet levealder og reduksjonen i barnedødelighet er et resultat av både økt velstand for befolkningen og myndighetenes vilje til å styrke helsesektoren. Ser man på indikatorer for utdanningsnivå, vil man finne en tilsvarende positiv utvikling. Konkrete resultater for utdanningsutviklingen vil bli presentert i kapittel 3, der det også vil bli argumentert for at dette ikke bare har vært en konsekvens av økt velstand, men også en viktig kilde til økonomisk vekst.

Økt levestandard for de fattigste har delvis kommet som en naturlig respons på økt økonomisk aktivitet. Sterk industrialisering, særlig i arbeidsintensiv industri, skaper behov for arbeidskraft, og sysselsettingen har dermed gått opp. Til tross for lave lønninger i flere av landene har dette vært en inntektsøkning sett i forhold til lønnsnivået i andre sektorer. Samtidig har også myndighetene i landene bidratt aktivt til å øke levestandarden til de fattigste. I flere av landene, for eksempel Malaysia, har dette vært en bevisst politikk for å redusere gnisninger mellom etniske grupperinger og hindre politisk og sosial uro. Og i større grad enn andre hurtigvoksende utviklingsland, har de østasiatiske myndighetene lykket med denne politikken.

²⁵ Page, 1994, s.617

²⁶ Page, 1994, figur 2

²⁷ World Bank, 2005

2.2 Kina

Minst like imponerende som veksten i de østasiatiske landene, er den økonomiske utvikling i Kina de siste tiår. Fremgangen er i stor grad et fenomen som hører til tiden etter 1978 da de første avgjørende økonomiske reformene ble startet, og det er også denne epoken som er fokus for utredningen. Utviklingen i Kina er også særmerket ved den store spenningen og dilemmaene mellom økonomi og politikk. Mens handel og kapitalstrømmer gradvis har blitt liberalisert, og privat næringsliv har fått en mer fremtredende rolle, er politikken fremdeles enemerket Kinas Kommunistiske Parti.

Det gamle kinesiske keiserdømmet falt etter revolusjonen i 1912, og Guomintang-partiet (Koumintang-partiet) ledet av Jiang Jieshi (Chiang Kai-shek) overtok makten etter borgerkrigen på 1920-tallet. Både 1930-tallet og første halvdel av 1940-tallet ble preget av kamp mot japanske invasjonstyrker, og under andre verdenskrig fikk Kina hjelp av både Storbritannia og USA. Etter Japans tilbaketrekking og kapitulasjon oppstod det nok en gang borgerkrig. Guomintang-partiet og dets styrker måtte rømme landet og flyktet til Taiwan, mens Mao Zedong og hans kommunistiske parti opprettet Folkerepublikken Kina i 1949.

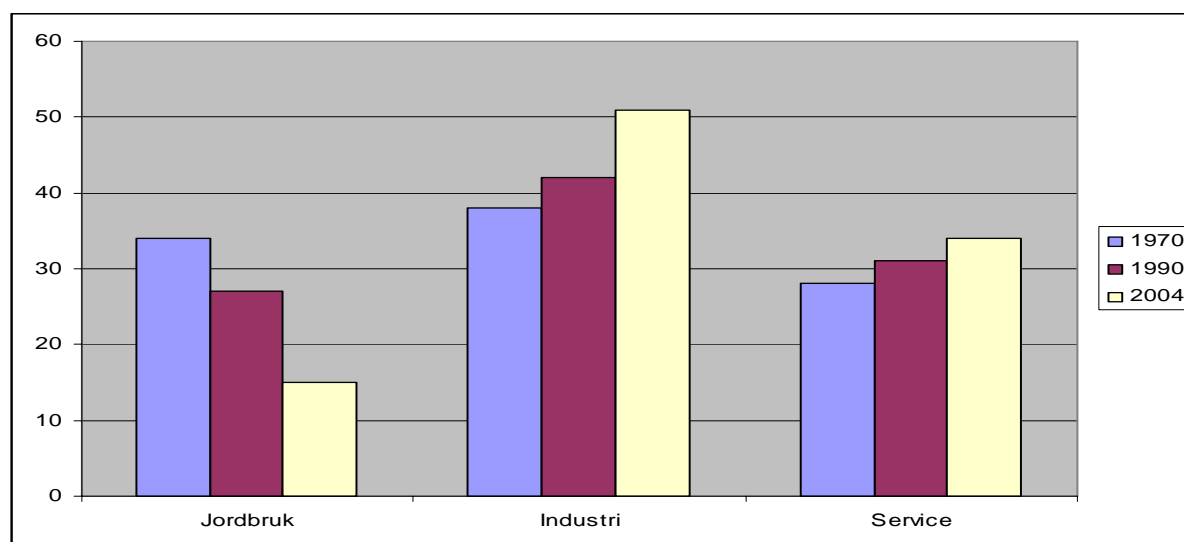
Fokus for den økonomiske politikken de første årene etter borgerkrigen var jordbrukssektoren, og all jord ble nasjonalisert og organisert i kollektiv. De politiske båndene til Sovjet var tette, og sovjetisk kompetanse og fagpersonell var sentrale i oppbygningen av tungindustri. Som for jordbruket var også industrien 100 prosent statlig kontrollert, og det var først og fremst i den ressursrike nordøstlige provinsen Mandsjuria at produksjonskapasiteten ble bygd opp. Til tross for tungindustrietsatsingen var sysselsettingen i all hovedsak knyttet til jordbrukssektoren, og så sent som i 1970 stod denne for 78 prosent av total sysselsetting²⁸. I tiårene frem til 1978 var økonomiske veksten periodevis sterk, men tilbakeslagene var også dramatiske. Reformforsøket The Great Leap Forward (1958-59) ble så absolutt ikke et fremskritt, og så mange som 30 millioner mennesker kan ha sultet i hjel som en konsekvens. De første årene av Kulturrevolusjonen (1966-76) medførte også sterk tilbakegang. Samarbeidet mellom Kina og Sovjetunionen ble brutt i 1963, og til tross for medlemskap i FN i 1971, var landet isolert både økonomisk og politisk fra resten av verden. Handel, summen av import og eksport, som andel av BNP, var kun 3,8 prosent i 1970²⁹.

²⁸ Hagen, 2002, tabell 1

²⁹ Hagen, 2002, tabell 1

Kinas store fremskritt kan tilskrives perioden etter 1978. Maos død i 1976 førte til endringer i den politiske makt og et oppgjør med de radikale kreftene i partiet. Deng Xiaoping overtok ledelsen, og det nye regimet var langt mer villig til å gjennomføre reformer og liberalisere økonomien. Den sterke veksten i første del av 1980-tallet skyltes i stor grad omlegging av jordbrukssektoren. Jordbruk, som hadde vært landets største sektor frem til 1978, ble omgjort fra kollektivbruk til husholdningsbruk. Produksjon utover statens fastlagte kvote kunne selges på markedet, og jordbruksprisene ble justert opp for i større grad å reflektere reell verdi. Effekten av denne insentivforbedringen lot ikke vente på seg, gjennom effektivisering oppnådde man en rask produksjonsøkning samtidig som sysselsettingen gikk ned og arbeidskraft ble frigjort til andre sektorer. Reformene i jordbrukssektoren kunne imidlertid ikke gi varig fremgang, og andre sektorer ble etter hvert viktigere for den økonomiske utvikling.

Figur 4: Sektorenes andel av BNP (%)³⁰.

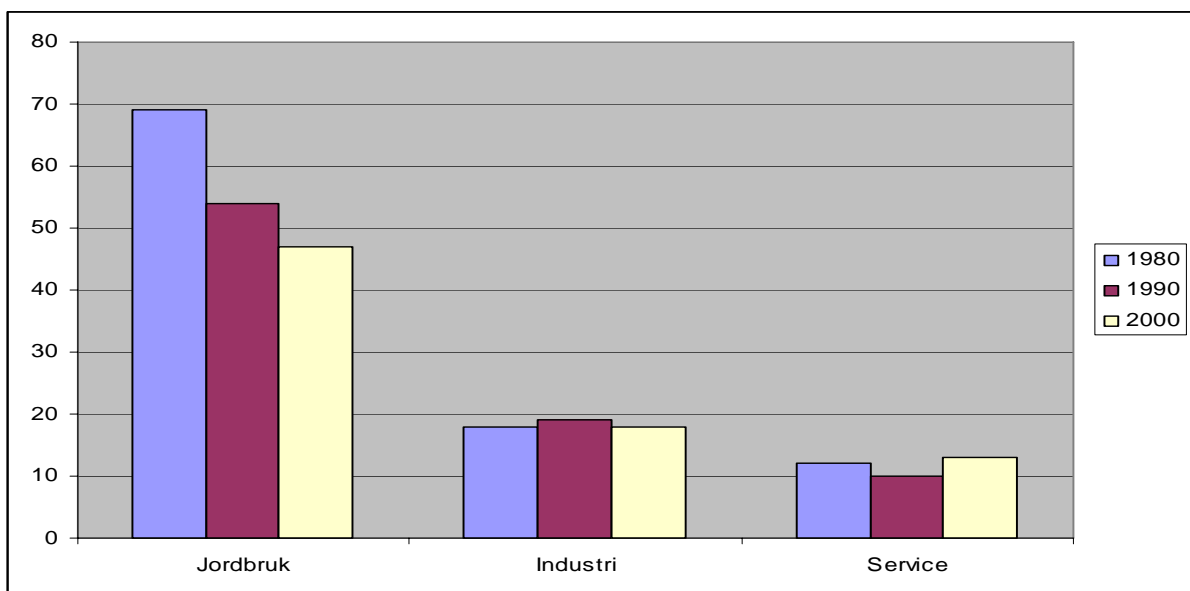


Det kinesiske mirakel er i første rekke kommet som et resultat av industrialisering, og figur 4 viser de strukturelle endringene siden 1970. Mens jordbrukets andel av BNP har blitt redusert, har man sett en tilsvarende økning i industriens andel. Virksomheter eid av lokale myndigheter og kollektiv, såkalte Township and Village Enterprises (TVE), samt private virksomheter, har vært lokomotivene i denne industriveksten. Disse sektorene utnyttet de komparative fortrinnene som en stor og lavtlønnet befolkning gir, og bygde opp konkurransedyktige virksomheter innen arbeidsintensiv produksjon. Den kapitalintensive

³⁰ World Bank, 1995, tabell 2, og World Bank, 2004, tabell 2

tungindustrien, i all hovedsak knyttet til statlig eide virksomheter (SOE) har hatt større vansker med å tilpasse seg de nye økonomiske omgivelsene. Effektivitetsproblemer, mislighold av lån, og motvilje mot privatisering gjør at disse virksomhetene blir sett på som en potensiell kilde til ustabilitet i dagens Kina. Servicesektorens andel av BNP har vist en noe mindre økning siden 1970-tallet. Ser man på de ulike sektorenes andel av sysselsettingen, finner man også her markant tilbakegang for jordbrukssektoren. Likevel var nærmere 50 prosent av den samlede sysselsetting knyttet til jordbruket så sent som 2000, til tross for de effektivitetsforbedringer som jordbruksreformene medførte. For industri- og servicesektoren finner man en stabil utvikling gjennom hele perioden. Det er likevel grunn til å tro at disse sektorene er underrepresentert. Særlig gjelder dette servicesektoren, der blant annet Hagen finner en sterk økning i perioden 1980-97³¹.

Figur 5: Sektorenes andel av arbeidsstyrken (%)³².



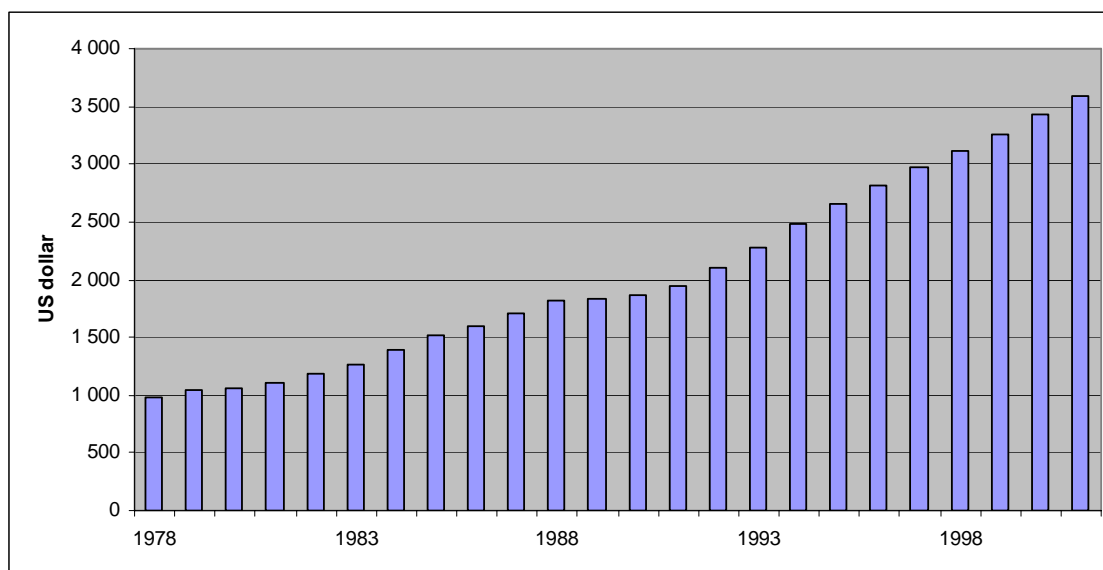
Reformene og industrialiseringen på slutten av 1970-tallet ga fremgang og vekst i sentrale makroøkonomiske variabler. Det er først etter 1978 at den økonomiske veksten har vært av en vedvarende karakter, og gjennomsnittlig årlig vekst i BNP per capita for perioden 1978-99 var åtte prosent³³.

³¹ Hagen, 2002, s.11

³² World Bank, 2005

³³ Hagen, 2002, s.6

Figur 6: Utvikling i BNP per capita 1978-2001, kjøpekraftsjustert US dollar³⁴.



Parallelt med produksjonsveksten, var også vekstene for internasjonal handel høye. I perioden 1978-99 var den gjennomsnittlige årlige eksportvekst på 13,1 prosent, mens tilsvarende tall for importen var 12 prosent³⁵. Denne eksportveksten medførte at Kina i 2004 sto for seks prosent av den totale verdenshandel. Samtidig ble eksportsammensetningen endret, og fra å hovedsakelig være en råvareeksportør, sto industrivarer for 90 prosent av samlet vareeksport i 2002³⁶. Kinas medlemskap i WTO i 2001, vil etter alt å dømme åpne opp nye markeder og øke eksporten, samtidig som myndighetene må fase ut deler av sine importbarrierer og åpne opp for større internasjonal konkurranse i hjemmemarkedet.

Også de sosiale indikatorene viste en positiv utvikling under Kinas reformperiode.

Verdensbanken bruker én kjøpekraftsjustert US dollar per dag som sin fattigdomsgrense, noe som skal tilsvare den kjøpekraften et menneske i et lavinntektsland må ha for å kunne skaffe seg et minimum av mat og klær. Estimater for 1987 viser at 29 prosent av befolkningen levde under denne fattigdomsgrensen, mens tilsvarende tall for 2001 var 17 prosent³⁷. I følge Besley og Burgess er dette en fattigdomsreduksjon uten sidestykke i historien³⁸. Andre indikatorer viser tilsvarende fremgang, selv om det er verdt å merke seg at de største fremskrittene ble gjort allerede før de økonomiske reformene. I 1960 var forventet levealder ved fødsel 36,3 år, mens tilsvarende tall for 1982 og 1999 var henholdsvis 67,8 og 70,1 år. I

³⁴ Maddison, 2003

³⁵ Hagen, 2002, s.73

³⁶ World Bank, 2004, tabell 4.5

³⁷ World Bank, 2005

³⁸ Besley og Burgess, 2003, s.6

samme periode falt barnedødeligheten per 1000 fødte fra 132 til 30,2³⁹. Også indikatorene for utdanning viser store fremskritt, noe som vil bli omtalt i større detalj i kapittel 5.

Bildet av et Kina i sterk vekst og med positiv utvikling langs viktige sosiale indikatorer må imidlertid modifieres noe avslutningsvis. Til tross for betydelige fremskritt i kampen mot fattigdom, lever fremdeles over 200 millioner mennesker i ytterste fattigdom⁴⁰. Utviklingen har heller ikke vært jevnt fordelt mellom regionene, det er først og fremst de østlige provinsene som har hatt sterk vekst, mens vestre og indre deler av landet fremdeles i all hovedsak er et jordbrukssamfunn. Investeringer i infrastruktur for å knytte disse områdene nærmere resten av Kina og verden forøvrig, er derfor sett på som avgjørende for den fremtidige utvikling i disse regionene. Til tross for omfattende økonomiske reformer og liberalisering av handelen, har ikke de kinesiske myndigheter vist samme reformvilje innen politikken. Den brutale framferden under studentdemonstrasjonene på Den Himmelske Fredsplass i 1989 viste dette i klartekst. I tillegg er det enkelte statistiske problemer knyttet til kvantifiseringen av de kinesiske veksttallene. Dels henger dette sammen med lavere kvalitet i de kinesiske nasjonalregnskap og prosedyrer for innsamling av data, noe som Kina har til felles med mange andre utviklingsland. Av en mer alvorlig karakter er den bevisste manipuleringen av datamaterialet. Hagen påpeker at dette i stor grad skyldes de rådende insentivsystemene i statsapparatet, der byråkraters karriereframtid er knyttet til de resultater og vekstrater som kan fremvises⁴¹. Datamanipuleringen i statsapparatet gjør at de offisielle vekstratene sannsynligvis er noe overdrevet. Disse modifierende elementene er likevel ikke nok til å forandre det faktum at Kina har hatt en utvikling siden slutten av 1970-tallet som det finnes få andre eksempler på i historien.

³⁹ Hagen, 2002, tabell 1

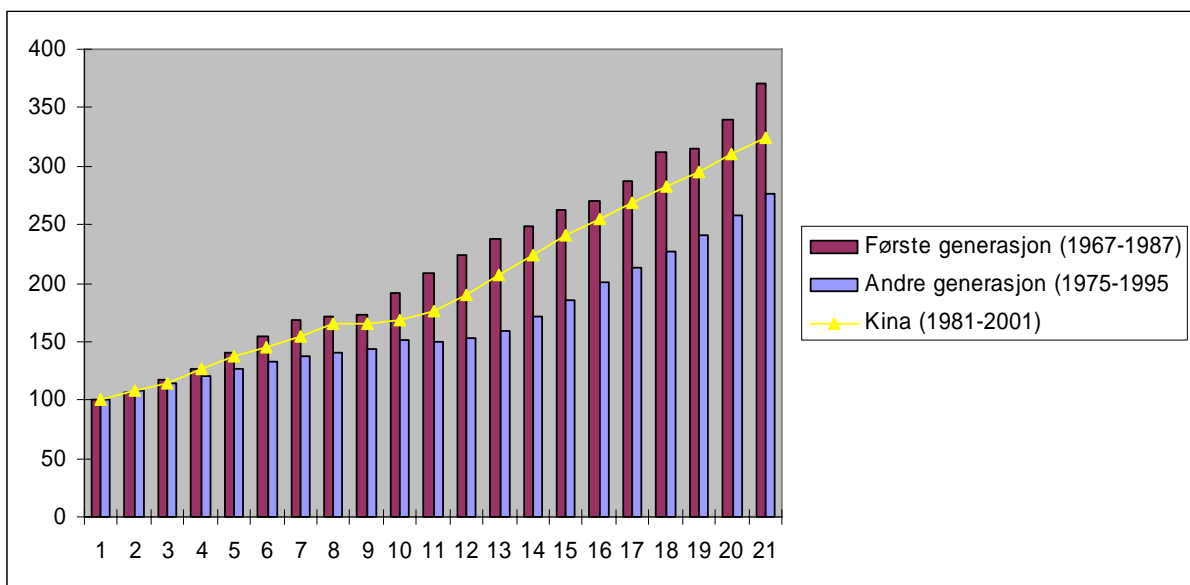
⁴⁰ Besley og Burgess, 1993, tabell 1

⁴¹ Hagen, 2002, s.7-8

2.3 Oppsummering

Bakgrunnspresentasjonen av den historiske utvikling i HPAE-landene og Kina, gir allerede noen indikasjoner på enkelte fellestrekk mellom økonomiene. I første rekke gjelder dette den sterke økonomiske veksten, eksportøkningen, og fremskrittene langs viktige sosiale indikatorer. Den tilsynelatende likheten i økonomisk vekst oppsummeres i figur 7. I de kommende kapitler vil politikken bak denne utviklingen bli diskutert. Flere likheter vil da utkrystallisere seg, men også en del ulikheter.

Figur 7: Vekst i BNP per capita første 21 år, baseår = 100⁴².



⁴² Maddison, 2003. Baserer seg på kjøpekraftsjusterte data. Sør-Korea, Taiwan, Hong Kong og Singapore inngår i "første generasjon". Malaysia, Indonesia og Thailand inngår i "andre generasjon".

3 Den østasiatiske utviklingsmodell

Som bakgrunnspresentasjonen av de østasiatiske landene viser, var både forutsetningene for vekst og den historiske utviklingen etter andre verdenskrig ulik for de aktuelle landene.

Ressurstilgang, utviklingsnivå, kultur og politikk er av til dels så ulik karakter at man vanskelig kan se for seg en egen eksplisitt modell som kan overføres til og implementeres av andre utviklingsland. Når det likevel snakkes om den østasiatiske utviklingsmodell, skyldes dette at det finnes en del likheter utover geografisk nærhet. Kontroversene omkring modellen er i hovedsak knyttet til to tema; myndighetenes rolle og produktivitetens bidrag til veksten. Disse forholdene er nært knyttet til hverandre, og jeg vil i dette og neste kapittel vise hvordan og i hvilken grad myndighetenes involvering, både direkte og indirekte, påvirker de tre faktorene i vekstregnskapet; kapitalakkumulasjon, humankapitalakkumulasjon og totalfaktorproduktivitet.

3.1 Fundamentale forhold

Myndighetene kan være en indirekte bidragsyter til økonomisk utvikling ved å skape vekstfremmende fundamentale forhold. Rammevilkår og økonomiske omgivelser kan til en viss grad påvirkes av myndighetene, og hvor vellykket disse tiltakene er kan være avgjørende for et lands utvikling. Seks faktorer vil bli nærmere drøftet her:

- Makroøkonomisk stabilitet
- Utvikling av jordbrukssektoren
- Investering i humankapital
- Sikkert finanssystem
- Begrensede prisforstyrrelser
- Åpenhet for utenlandsk teknologi

At nettopp disse seks faktorene blir trukket frem, skyldes både den sentrale rollen disse har for økonomisk utvikling, og at de østasiatiske mirakeløkonomiene kan vise til en overlegne resultater på disse områdene, særlig sammenlignet med land på samme utviklingsnivå.

Enigheten er stor om at de fundamentale forhold har vært avgjørende for utviklingen i Øst-Asia. Collins og Bosworth slår fast: "These policies are generally viewed as contributing to growth through positive effects on both capital accumulation and productivity gains"⁴³. Jeg

⁴³ Collins og Bosworth, 1996, s.27

vurderer det derfor som uproblematisk å basere denne del av oppgaven på et begrenset antall kilder. Særlig blir det referert til Verdensbankens publikasjon ”The East Asian Miracle”, som gir en grundig gjennomgang av de fundamentale forhold⁴⁴. Det er også verdt å presisere at den etterfølgende gjennomgang representerer utviklingen frem til begynnelsen på 1990-tallet. Utover 1990-tallet opplevde flere av landene en negativ utvikling i viktige fundamentale forhold, og faktorer som tidligere hadde lagt grunnlaget for vedvarende høy vekst, ble nå kilden til økonomisk kaos og krise. Særlig gjelder dette for enkelte av de makroøkonomiske variablene og finansmarkedene.

3.1.1 Makroøkonomisk stabilitet

Myndighetene i de østasiatiske landene har ført en stabil makroøkonomisk politikk, særlig sammenlignet med andre utviklingsregioner. Store konjunktursvingninger, som ofte kjennetegner lavinntektsland i utviklingsfasen, har i blitt glattet ut, og de makroøkonomiske variablene har for flere av landene vært på OECD-nivå. Selv de tre nylig industrialiserte landene som fremdeles har store deler av sin verdiskapning knyttet til råvareproduksjon, har i stor grad unngått de negative effektene av volatile råvarepriser på verdensmarkedet. Dette har skapt forutsigbare økonomiske omgivelser og stabilt pris- og rentenivå for privat sektor.

3.1.1.1 Offentlige budsjetter

De offentlige budsjettene, og hvordan eventuelle underskudd finansieres, er en potensiell kilde til makroøkonomisk ustabilitet. Hvor stort budsjettunderskudd et land kan tåle avhenger av den underliggende veksten i økonomien. Underskuddet kan dekkes på tre måter som alle kan få uheldige virkninger ved utstrakt bruk. Finansieringen kan skje gjennom å øke pengemengden, noe som kan medføre inflasjon. Underskuddet kan også dekkes gjennom at myndighetene tar opp lån innenlands, med fare for økt rentenivå og lavere privat låneopptak. En tredje finansieringskilde er offentlig låneopptak i utlandet, noe som kan føre til gjeldskrise.

⁴⁴ World Bank, 1993

Tabell 3: Offentlig budsjettbalanse som andel av BNI (%), 1980 og 1993⁴⁵.

	1980	1993
Indonesia	-2,3	0,7
Thailand	-4,9	2,1
Malaysia	-6,2	1,7
Sør-Korea	-2,3	0,6

Tabell 3 gir en oversikt over budsjettbalansen for enkelte HPAE-land. Det mest fremtredende trekk ved tallene er forbedringen i offentlige budsjetter mellom 1980 og 1993, der underskudd ble snudd til overskudd. Dette må sees i sammenheng med den sterke økonomiske veksten som medfører større skattinntekter. World Bank estimerer det gjennomsnittlige budsjettunderskudd for 40 utviklingsland i perioden 1980-88 til 6,39 prosent, mens tilsvarende tall for OECD-landene er 2,82 prosent⁴⁶. I denne sammenheng skiller ikke Malaysia og Thailand seg ut om man legger tallene for 1980 til grunn, da begge landene har et underskuddsnivå på linje med andre utviklingsland. To forhold gjør likevel at disse to nylig industrialiserte landene kan operere med relativt høye underskudd uten at det skaper ustabilitet. For det første tåler disse økonomiene en større underskudd på grunn av de høye vekstratene. Sterk økonomisk vekst, og den økte skatteinntangen dette medfører gir et større rom for budsjettunderskudd uten at det går på bekostning av stabiliteten. For det andre har ikke landene finansiert underskuddet ved for stor økning i pengemengde eller låneopptak. Også her bidrar den økonomiske veksten positivt ved at et land i sterk vekst tåler en høyere gjeldsgrad uten fare for å havne i en gjeldskrise.

De moderate og håndterbare budsjettunderskuddene har vært et resultat av en konservativ politikk fra myndighetenes side. Enkelte av landene har egne institusjoner for å overvåke budsjettutviklingen, mens man for eksempel i Indonesia har hatt egne lover om balanserte budsjetter⁴⁷. Budsjettunderskudd innenfor forsvarlige grenser har vært en viktig faktor for å skape makroøkonomisk stabilitet, og har også påvirket andre sentrale makrovariabler.

3.1.1.2 Inflasjon

Lav og stabil inflasjon er en faktor som skaper forutsigbare omgivelser for privat sektor. En høy, men først og fremst varierende, prisutvikling vil gi uklare signaler om fremtidige priser, realrenter og avkastning, og vil derfor indirekte være en begrensning på økonomisk vekst. Det

⁴⁵ World Bank, 1995, tabell 10

⁴⁶ World Bank, 1993, tabell 3.1

⁴⁷ World Bank, 1993, s.108

er antydnet at en prisvekst på over 20 prosent per år over lengre tid vil skape realøkonomisk ustabilitet⁴⁸.

Tabell 4: Gjennomsnittlig årlig konsumprisvekst, 1961-91⁴⁹.

HPAE-landene	7,7 % (a)
Hong Kong	8,8 % (b)
Indonesia	12,4 % (c)
Sør-Korea	12,20 %
Malaysia	3,40 %
Singapore	3,60 %
Taiwan	6,20 %
Thailand	5,60 %
Lav- og middelinntektsland	61,80 %
Sør-Asia	8,00 %
Afrika sør for Sahara	20 %
Latin-Amerika og Karibien	192,10 %

I perioden 1961-91 var den gjennomsnittlige årlige prisveksten for HP AE-landene 7,7 prosent, med Malaysia med 3,4 prosent og Indonesia med 12,4 prosent som ytterpunkter. For enkelte av landene har imidlertid inflasjonen vært betydelig høyere over kortere tidsrom. Sør-Korea hadde årlig prisvekst i overkant av 20 prosent både i 1974-75 og 1980-81, og Singapore og Thailand opplevde tilsvarende inflasjon i 1973-74. Den høyeste prisveksten finner man i Indonesia på 1960-tallet, der toppen ble nådd i 1966 med 1136 prosent⁵⁰. Likevel kan alle HP AE-landene vise til en gjennomsnittlig prisvekst langt under det som regnes som tålegrensen over tid.

De moderate budsjettunderskuddene er en viktig årsak til den stabile utviklingen i prisenivået., underskuddene har blitt håndtert uten at myndighetene har økt pengemengden i så stor grad at det har ført til inflasjon. Samtidig fungerte lenge fastkursystemet som et anker for prisveksten, men etter at myndighetene nå har gått bort fra denne ordningen er eksplisitte lover og selvpåførte begrensninger knyttet til opplåning og budsjettbalanse blitt viktige virkemiddel for å oppnå lav inflasjon. Den moderate inflasjonen har også medført stabile, forutsigbare og svakt positive realrenter, noe som skaper et godt investeringsklima for privat sektor.

⁴⁸ World Bank, 1993, s.110

⁴⁹ World Bank, 1993, tabell 3.2. Estimater for HP AE-landene er et uvektet gjennomsnitt. For Hong Kong gjelder perioden 1972-91, for Indonesia gjelder perioden 1969-91.

⁵⁰ World Bank, 2005

3.1.1.3 Utenlandsgjeld

Sør-Korea, Malaysia, Indonesia og Thailand er de HPAE-landene der omfanget av offentlig eller offentlig garantert gjeld har vært størst. Disse landenes utenlandsgjeld har vært på samme nivå som tilsvarende tall for andre utviklingsland. Utenlandsgjelden var på sitt høyeste på 1980-tallet, og i 1985 hadde Sør-Korea verdens fjerde største utestående gjeld. I årene som fulgte ble gjelden redusert, i Sør-Korea og Malaysia falt den betraktelig, mens reduksjonen var mer gradvis i Indonesia og Thailand. Tabell 5 gir en grundigere fremstilling og sammenligning med andre regioner.

Tabell 5: Total utenlandsgjeld i forhold til BNP og eksport av varer og tjenester⁵¹.

	Prosent av BNP		Prosent av eksport	
	Toppår	1991	Toppår	1991
Indonesia	69 %	66,40 %	263,50 %	225,60 %
Sør-Korea	52,50 %	15 %	142,40 %	45 %
Malaysia	86,50 %	47,60 %	138,40 %	54 %
Thailand	47,80 %	39 %	171,70 %	94,80 %
Lav- og middelinntektsland		38,40 %		176,20 %
Sør-Asia		29,60 %		293,30 %
Afrika sør for Sahara		106,10 %		340,80 %
Latin-Amerika og Karibien		37,40 %		268 %

Selv om utenlandsgjelden har vært på samme nivå som land med store gjeldsproblemer, ledet ikke dette til store gjeldskriser i de fire østasiatiske landene i tiårene frem mot 1990. Årsaken til dette skyldes først og fremst to forhold. For det første vil den sterke økonomiske veksten gjøre det mulig med større nedbetalinger av gjelden, derfor blir det kritiske gjeldsnivå også høyere i hurtigvoksende østasiatiske land sammenlignet med utviklingsland med lav vekst. Dessuten er forholdet mellom total gjeld og eksport av varer og tjenester bedre for de østasiatiske landene, noe som også fremgår av tabell X. Utenlandsgjeldens andel av eksport var omtrent 50 prosent for Sør-Korea og Malaysia, og 100 prosent for Thailand. Dette er langt lavere enn tilsvarende tall for andre utviklingsregioner. Indonesia skiller seg ut i negativ retning, med en gjeldsandel over snittet for lav- og middelinntektsland. At eksportinntektene

⁵¹ World Bank, 1993, tabell 3.3

er relativt høye i forhold til gjelden innebærer at landene får god tilgang til valutaeserver som kan brukes til nedbetaling. For land med mindre eksportinntekter kan mangel på valutaeserver føre til gjeldsproblemer. Den høye veksten, samt en eksportrettet næringsstruktur som gir store valutainntekter, har dermed bidratt til at utenlandsgjelden ikke har virket destabiliserende på økonomien. Det er imidlertid viktig å presisere at utover på 1990-tallet så man en sterk forverring i indikatorene for utenlandsgjeld, og særlig urovekkende var den høye andelen kortsiktige lån tatt opp i utenlandsk valuta. Den økonomiske krisen i 1997, med sterk depresiering av valutaen, resulterte da også i store problemer med gjeldsbetjeningen for flere av landene.

3.1.1.4 Valutakurser

Utviklingen av valutakurssystem har langt på vei vært lik i de østasiatiske landene. De første tiårene etter krigen ble de lokale valutaene knyttet opp mot viktige internasjonale valutaer, Hong Kong, Malaysia og Singapore brukte det britiske pund som sitt anker, mens de andre landene knyttet valutaene til amerikanske dollar. Landene forlot fastkurssystemet til fordel for et system med styrt flyt utover 1970- og 1980-tallet. Unntaket er Hong Kong som på ny innførte fastkurssystem i 1983 som en følge av massive spekulasjoner⁵².

Mange utviklingsland opplevde en betydelig appresiering av valutaene på 1970- og 1980-tallet, noe som medførte tapt konkurransekraft internasjonalt og en svekket eksportsektor. Myndighetene i de østasiatiske landene unngikk langt på vei denne utviklingen. Ved å bryte ut av fastkurssystemet og la valutaen depesiere om nødvendig, ble konkurransekraften opprettholdt internasjonalt. Særlig har forholdet til den amerikanske dollar vært avgjørende for de østasiatiske landene, i og med at USA er regionens største eksportmarked. En stabil og tidvis undervurdert valuta overfor den amerikanske dollar har dermed vært av stor betydning for eksportsektoren.

3.1.1.5 Oppsummering

Ovenfor er det vist at makroforhold som budsjettunderskudd, inflasjon, gjeld og valutakurser har blitt holdt på et stabilt og opprettholdbart nivå i de østasiatiske landene, særlig sammenlignet med andre utviklingsregioner. Denne makroøkonomiske stabiliteten har styrket økonomienes fundamentale forhold og gitt gode rammevilkår for vekst. Denne stabile

⁵² World Bank, 1993, s.115

utviklingen i viktige makrovariabler hadde ikke vært mulig uten en fleksibel økonomisk politikk fra myndighetenes side. Makroøkonomisk stabilitet har vært fokus for politikken, og ulike virkemiddel har vært brukt alt etter hvilke utfordringer myndighetene har stått overfor. Fleksible arbeids- og kapitalmarkeder har gjort økonomien tilpasningsdyktig overfor endrede forutsetninger. Budsjettunderskudd og utenlandsgjeld har blitt holdt innenfor de rammer som har vært forsvarlige, pengepolitikken har blitt strammet inn når inflasjonen tidvis har nådd kritiske nivå, og endringer i valutapolitikken har blitt gjennomført når det har vært nødvendig. Samtidig har myndighetene evnet å reversere og korrigere tidligere politiske feilgrep før disse har fått avgjørende og langvarige virkninger på økonomien.

Den fleksible politikken som er ført av de østasiatiske myndighetene er som påpekt en viktig årsak til den makroøkonomiske stabilitet over flere tiår. Avslutningsvis er det imidlertid på sin plass å understreke at den økonomiske utvikling i seg selv er av avgjørende betydning. Uten sterk økonomisk vekst ville ikke de moderate budsjettunderskuddene vært opprettholdbare, og gjeldsnivået i enkelte av landene kunne ført til gjeldskrise og tapt kredittverdighet. Den økonomiske veksten får dermed en selvforsterkende effekt, der vekst skaper makroøkonomisk stabilitet, som igjen gir grunnlag for ytterligere vekst.

3.1.2 Jordbruk

For alle HPAE-landene, unntatt bystatene Singapore og Hong Kong, stod jordbruk for en betydelig del av både verdiskapningen og sysselsettingen i årene etter krigen. De påfølgende tiårs utvikling gjorde landene mindre jordbruksavhengige, og sektorens bidrag til den totale verdiskapning og sysselsetting ble redusert. At jordbruket er mindre viktig i dagens industrialiserte østasiatiske land innebærer derimot ikke at næringen ikke har vært vesentlig for den økonomiske veksten. Tvert i mot har den produktivitetsforbedring og de endringene som ble foretatt i jordbruket lagt et viktig fundament for industrialiseringen de siste 50 år.

Ett av de første politiske grep som ble gjort i flere av de østasiatiske landene i årene etter andre verdenskrig, var å gjennomføre landreformer. I 1949 iverksatte de nye myndighetene i Taiwan landreformer, mens Sør-Korea senere tok opp igjen den reformprosessen som var blitt avbrutt av Koreakrigen. En årsak til disse initiativene var ønsket om å øke effektiviteten og produksjonen i disse sektorene, noe som kunne øke eksportinntektene. Imidlertid var også fordelingshensyn og stabilitet en viktig begrunnelse, der en rettferdig fordeling av

landområder ville sørge for mindre sosial og politisk uro. Myndighetenes investeringer i infrastruktur fikk også betydning for utviklingen i jordbrukssektoren. Veier og transport, elektrisitet, vann og kloakk var viktige satsingsområder for myndighetene, og dette ga bedre rammevilkår ikke bare for jordbruket, men også annen næringsvirksomhet. Selv om datamaterialet er mangelfullt, tyder undersøkelser på at investeringer i infrastruktur ble jevnere fordelt mellom urbane og rurale områder enn det som er tilfelle i andre utviklingsregioner⁵³. I tillegg til de generelle forbedringene i infrastrukturen, ble det fra myndighetenes side satset spesifikt på tiltak i jordbruket som skulle øke produktiviteten. Jordbruksforskning og informasjon skulle spre kjennskapen til Den Grønne Revolusjon. Nye plantetyper og kunstgjødsel ble innført, vanningsystemene ble forbedret, og maskiner og tekniske hjelpemidler ble gradvis tatt i bruk. Landreformene, forbedret infrastruktur og nye produksjonsmetoder medførte en effektivisering i jordbrukssektoren. For perioden 1965-88 var gjennomsnittlig årlig produktivitetsvekst i jordbruket i Øst-Asia 2,2 prosent, mens tilsvarende tall for Sør-Asia og Afrika sør for Sahara var henholdsvis 0,6 og 0,3 prosent⁵⁴.

Generelt har et høyt direkte og indirekte skattetrykk på jordbrukssektoren begrenset denne næringens vekst i utviklingsland. Skattlegging av jordbruket har vært en vanlig finansieringskilde for offentlige industrialiseringstiltak, prisregulering har overført overskudd fra rural til urban sektor, og eksporten har blitt kontrollert av egne offentlige monopoler. Samtidig har de offentlige investeringene ofte gått i favør av industrisektoren, og en importsubstitusjonspolitik som har beskyttet innenlandske industri har medført høye priser på innsatsfaktorer og maskiner i jordbrukssektoren. Dette har direkte påvirket lønnsomheten og i tillegg skapt uheldige insentivvirkninger, noe som har hindret produktivtets- og produksjonsvekst. For Øst-Asias del har dette i mindre grad vært tilfelle. Som nevnt ovenfor har investeringer i infrastruktur også tilfalt de rurale områdene. Skattleggingen av jordbrukssektoren har vært lavere, selv om den også i enkelte østasiatiske land bærer preg av å flytte ressurser fra primærnæring til industrisektoren. Det lavere skattetrykket henger dels sammen med reformer i de første tiårene etter andre verdenskrig, mens det i enkelte land, for eksempel Malaysia, skyldes press fra sterke plantasjeiere og interessegrupper. Handelspolitikken har også i større grad bygget opp om jordbrukssektoren, i og med at importsubstitusjonspolitikken ble erstattet av en mer eksportrettet politikk og deregulering av

⁵³ World Bank, 1993, s.33

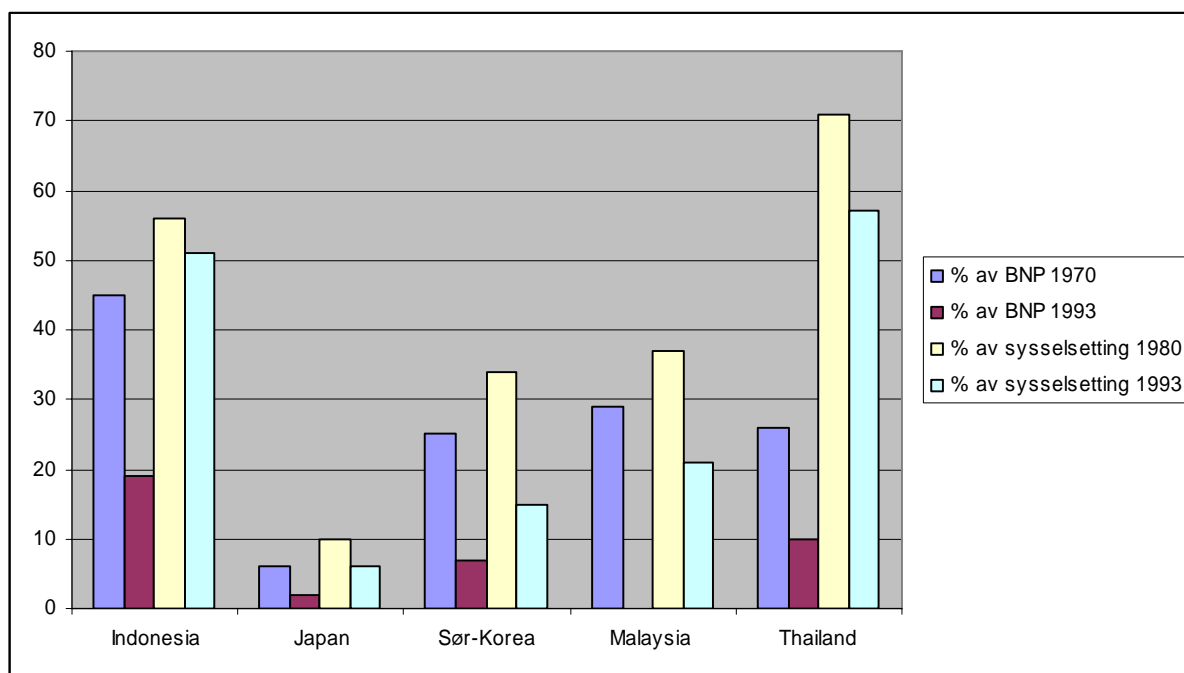
⁵⁴ World Bank, 1993, tabell 1.3. Estimatet for Øst-Asia inkluderer også andre lav- og middelinntektsland i regionen.

markedene. I Thailand ble for eksempel det statlige eksportmonopolet på ris avskaffet i 1955, og i dag er Thailand verdens ledende riseksportør⁵⁵.

En politikk som støttet opp om jordbrukssektoren og bidro til produktivitetsvekst, fremfor en politikk som begrenset sektorens utvikling, fikk konsekvenser for utviklingen i de andre sektorene i HPAE-landene. Økt produktivitet innbar at jordbrukssektoren kunne dekke matbehovet for en voksende befolkning og levere mer innsatsfaktorer til industrisektoren. Dessuten innbar lønnsveksten at etterspørselen etter industriprodukter økte. Det viktigste bidraget fra endringene i jordbruket er nok likevel effektene på arbeidsstyrken. Økt produktivitet førte til at behovet for arbeidskraft i jordbrukssektoren ble redusert relativt til andre sektorer av økonomien, uten at det fikk konsekvenser for produksjonen. Figur 8 viser jordbrukssektoren andel av BNP i 1970 og 1993, samt sektorens andel av samlet sysselsetting i 1980 og 1993. Reduksjonen i sysselsetting er markert, selv om over 50 prosent av befolkningen i Thailand og Indonesia fremdeles var knyttet til jordbruk så sent som på 1993. Den frigjorte arbeidsstyrke kunne dermed bli overført fra det lavproduktive husholdningsjordbruk til mer produktiv anvendelse i andre deler av økonomien, og da særlig industrisektoren. Denne overføringen av arbeidskraft har, sammen med demografiske endringer og økt kunnskapsnivå, bidratt til sterk vekst i humankapitalen i andre sektorer. Som den senere drøfting av kildene til økonomisk vekst vil vise, har dette vært avgjørende for utviklingen i Øst-Asia.

⁵⁵ World Bank, 1993, s.139

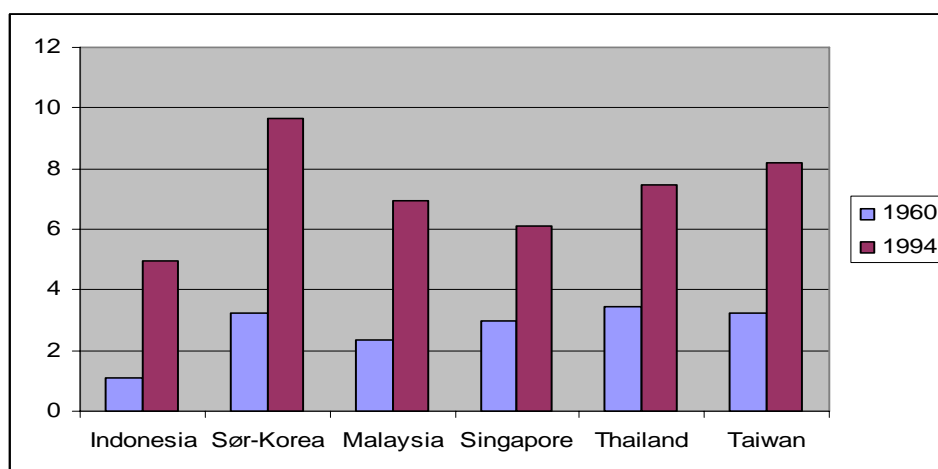
Figur 8: Jordbrukets andel av BNP og sysselsetting (%)⁵⁶.



3.1.3 Investering i humankapital

Investering i humankapital er det tredje fundamentale forhold som kjennetegner de åtte vekstmiraklene. Gjennom en bevisst politikk fra myndighetenes side har indikatorene for utdanning vist en positiv utvikling, og for enkelte av landene har man oppnådd resultater på nivå med den vestlige verden. Figur 9, som viser den voksne befolkningens gjennomsnittlige år med utdanning, er representativ i så måte.

Figur 9: Gjennomsnittlig antall år utdanning, 1960 og 1994⁵⁷.



⁵⁶ World Bank, 1995, tabell 3, og World Bank, 2005

⁵⁷ Collins og Bosworth, 1996, tabell 2 Gjennomsnittlig antall år utdanning for den voksne befolkning (25 år og eldre).

Årsaken til den store fremgangen innen utdanning er sammensatt. Først av alt hadde de østasiatiske landene et bedre utgangspunkt enn andre utviklingsregioner, og utdanning var et prioritert satsingsområde allerede før vekstmirakelet startet. I 1960 var gjennomsnittlig år med utdanning 2,66 for regionen sett under ett, mens tilsvarende tall for Afrika, Sør-Asia og Midtøsten var henholdsvis 1,6 år, 1,32 år og 1,36 år⁵⁸. Obligatorisk primærutdanning ble innført flere tiår før andre utviklingsland, og Sør-Korea, Hong Kong og Singapore oppnådde universell primærutdanning allerede i 1965. I tillegg var kjønnsforskjeller knyttet til utdanning mindre fremtredende i Øst-Asia, og for primærutdanning var kjønnsforskjellene i praksis eliminert i 1987⁵⁹. Samtidig som at retten til utdanning tidlig ble lovfestet, opplevde man en økning i de offentlige overføringene til utdanningssektoren, noe som fremgår av tabell 6.

Tabell 6: Offentlige utgifter til utdanning som prosent av BNP for utvalgte år⁶⁰.

	1960	1989
Hong Kong	n.a.	2,8
Sør-Korea	2	3,6
Singapore	2,8	3,4
Malaysia	2,9	5,6
Thailand	2,3	3,2
Indonesia	2,5	0,9
Gjennomsnitt (ekskl. Indonesia)	2,5	3,7
Lav- og middelinntektsland	1,3	3,1
Afrika sør for Sahara	2,4	4,1

Tallene viser en økning for alle de inkluderte HPAE-landene, bortsett fra Indonesia. Sammenlignet med andre utviklingsregioner, som på langt nær har hatt samme positive utvikling i indikatorer for utdanning, fremstår imidlertid ikke Øst-Asia som et særtilfelle når det gjelder overføringer til utdanningssektoren. Her spiller imidlertid den sterke økonomiske veksten en vesentlig rolle. Sterk BNP-vekst gjør at selv en konstant andel av BNP til utdanningssektoren resulterer i en økning i de absolutte overføringer. I tillegg har endringer i befolkningsstrukturen, i form av lavere andel av befolkningen i skolealder, medført en ytterligere økning i utgifter per elev. For eksempel har kombinasjonen av økte overføringer

⁵⁸ Collins og Bosworth, 1996, tabell 2

⁵⁹ World Bank, 1993, s.47

⁶⁰ World Bank, 1993, tabell 5.3. n.a.- ikke tilgjengelig.

som andel av BNP, sterk BNP-vekst, og en fordelaktig demografisk utvikling resulterte en reell utgiftsøkning per elev på primærnivå på 355 prosent i Sør-Korea i perioden 1970-89⁶¹.

Myndighetenes utgifter til utdanning, enten de måles absolutt eller relativt, forteller imidlertid ikke hele historien. Den samfunnsmessige avkastning av utdanning er ikke uavhengig av utdanningsnivå, og generelle lese-, skrive- og regneferdigheter som inngår i primærutdanningen medfører særlig stor gevinst for samfunnet⁶². Verdensbanken refererer til en undersøkelse der avkastningen av primærutdanning er nærmere 30 prosent, mens tilsvarende tall for sekundær- og høyere utdanning er i underkant av 20 prosent⁶³. De østasiatiske myndighetene har i første omgang satset på primærutdanning ved å lovfeste obligatorisk folkeskole for begge kjønn og sørge for tilstrekkelige midler. Ved å sørge for at befolkningen får tilgang til generelle ferdigheter og kunnskaper, har avkastningen på utdanningssatsingen vært stor. Etter hvert som primærutdanningen har blitt universell, har sekundærutdanning blitt et prioritert ansvarsområde for myndighetene de senere år. Også her har deltakingsraten og kjønnsfordelingen vist en positiv utvikling. En økende andel av befolkningen som fullfører primær- og sekundærutdanning har også skapt større etterspørsel etter høyere utdanning. Denne etterspørselen har det imidlertid blitt overlatt til private aktører å dekke, til dels i samarbeid med det offentlige. Den høyere utdanning i Øst-Asia har i stor grad blitt fokusert rundt tekniske fag og studieretninger. Dette har vist seg svært verdifullt, da særlig industrien har hatt stort behov for ingeniører og teknisk utdannet personell. Samtidig har de enkelte private virksomheter aktivt støttet opp om videreutdanning og kompetanseheving internt i bedriften. Ulike undersøkelser viser at slik etterutdanning har gitt høy avkastning og betydelige gevinster, særlig i høyteknologiske sektorer⁶⁴.

Kombinasjonen av lovfestede rettigheter til utdanning, økte overføringer og allokering i henhold til de områder som har gitt størst samfunnsmessig avkastning, har vært avgjørende for å skape en relativt velutdannet arbeidsstyrke. I tillegg har den vellykkede utdanningspolitikken blitt supplert av initiativ fra privat sektor, både gjennom tilbudet av høyere utdanning og kompetanseheving internt i virksomhetene. Dette har gitt veksten i arbeidsstyrken et kvalitetsmessig aspekt utover den rene økning i antall arbeidere.

⁶¹ World Bank, 1993, s.45

⁶² Collins og Bosworth, 1996, s.15

⁶³ World Bank, 1993, figur 5.1

⁶⁴ World Bank, 1993, s.202

3.1.4 Finansmarkedene

Stabile finansmarkeder er et viktig fundament i den østasiatiske utviklingen etter andre verdenskrig, og helt frem til begynnelsen av 1990-tallet, og la grunnlaget for de høye spare- og investeringsratene. I de etterfølgende år ble finansmarkedene i stedet en kilde til ustabilitet, noe som til slutt resulterte i Asiakrisen. I etterkant har det blitt hevdet at finansmarkedene i Øst-Asia var tilpasset en situasjon med rask økonomisk vekst og gjenhenting, der ulike koordinasjonsproblemer var den største utfordringen. Etter hvert som økonomiene utviklet seg og ble mer sofistikerte, var det østasiatiske finanssystem ikke i stand til å løse de nye utfordringene. Det systemet som tidligere hadde skapt vekst, ble nå et hinder for videre utvikling⁶⁵. Med dette som bakteppe er det derfor viktig å presisere at det etterfølgende representerer utviklingen av finansmarkedene under perioden med kraftig økonomisk vekst frem til begynnelsen av 1990-tallet.

En av årsakene til finansmarkedenes stabilitet er den makroøkonomiske politikken og myndighetenes suksess i å kontrollere inflasjonen. Høye inflasjonsrater, som ofte kjennetegner land i Afrika og Latin-Amerika, har også en tendens til å være mer volatile. Dette medfører også ustabile realrenter, og denne uforutsigbarheten er en begrensning for sparing og investering. Relativt lav og stabil inflasjon har dermed blitt et av de viktigste politiske grep for å styrke finansmarkedene og forbedre spare- og investeringsklimaet i Øst-Asia. Gjennom direkte inngrep har myndighetene ytterligere forbedret de fundamentale forhold, for eksempel bestemmelser for å styrke bankenes solvens og konkurranseregulering. Enkelte tiltak fra myndighetenes side bærer mer preg av å være selektive inngrep som går utover det å styrke de fundamentale forhold, disse vil bli nærmere omtalt nedenfor.

Kapitalkrav, utlånsbestemmelser og regulering av bankenes drift har bidratt til å styrke banksektoren i tiårene med sterk økonomisk vekst. Lovverket har blitt ytterligere forsterket gjennom kontinuerlig oppfølging og kontroll der bankenes risikoeksponering blir vurdert og eventuelt nødvendige tiltak iverksatt. Myndighetene har også hatt evnen til forandre og tilpasse regelverket når potensielle svakheter har blitt avdekket. Bankens bruk av eiendom som sikkerhet ble for eksempel begrenset i flere av landene på 1980-tallet som en reaksjon på bobletendensene i eiendomsmarkedet og de uheldige smitteeffekter et eventuelt eiendomskrakk kunne få for banksektoren. Den strenge reguleringen og overvåkingen har resultert i en lav andel misligholdte lån og tilfredsstillende risikoeksponering, selv om

⁶⁵ Crafts, 1998, s.38

enkeltland i perioder har opplevd de samme problemene som Latin-Amerika og Afrika. Banksektorens soliditet reflekteres også i at landene tidligere enn andre utviklingsland oppfylte de kriteriene som ble utarbeidet av Bank of International Settlements⁶⁶. Med den effektive reguleringen av bankene i tiårene frem til 1990 som bakgrunn, kan det fremstå som et paradoks at manglende overvåking og kontroll av finanssektoren har blitt trukket frem en medvirkende årsak til finanskrisen i 1997. Dette må imidlertid sees i sammenheng med liberaliseringen av finanssystemet utover på 1990-tallet, uten at kontrollmekanismene ble tilsvarende utbygd. Særlig var dette tilfellet for en del nye finansinstitusjoner som opererte i gråmarkedet, og som det gamle reguleringsregimet ikke i tilstrekkelig grad klarte å kontrollere.

Gjennom sentralbanken har myndighetene også kunnet iverksette tiltak i tilfeller der kommersielle banker har vært truet av konkurs. Myndighetene har både eksplisitt og implisitt garantert for innskudd og tilført kapital for å forhindre større kriser, og i enkelttilfeller har også svake banker blitt tvangsfusjonert med andre, solide banker. På grunn av den sterke reguleringen og overvåkingen har tiltak blitt iverksatt før omfanget av en krise har blitt stor, og dermed har myndighetenes rolle som "lender of last resort" medført mindre finansielle byrder enn i sammenlignbare land. Myndighetenes implisitte garantier har imidlertid også møtt kritikk på grunn av de insentivene dette gir til moralsk hasard og større risikoeksponering, et argument som særlig ble fremsatt etter Asiakrisen av blant annet Krugman⁶⁷.

Regulering av bankenes drift har også blitt kombinert med konkurransebestemmelser og utstedelse av lisenser. Streng regulering av nyetableringer og utvidelser av eksisterende banker har også vært under myndighetenes kontroll. Dette har medført en sterk konsentrasjon i banksektoren med et fåtall, store aktører. På den ene siden har dette gitt en solid banksektor med lav risikoeksponering. Bankene har oppfylt de strenge driftsbestemmelsene og ført en konservativ utlånspolitikk for å opprettholde sitt rykte som solide aktører. På grunn av liten konkurranse har også profitten vært stor, noe som ytterligere har styrket bankenes finansielle posisjon. På den annen side har konsentrasjonen ført til monopolistisk konkurranse og markedsrett hos de enkelte aktørene. Effektiviserings- og innovasjonspresset er lavt, og lisenser har vært mer avgjørende for bankenes størrelse og utbredelse enn skalafordeler. For å

⁶⁶ World Bank, 1993, s.213

⁶⁷ Krugman, 1998

unngå at bankene tar seg for godt betalt i form av høye utlånsrenter og lave innskuddsrenter, har disse blitt regulert av myndighetene. Rentedifferansen har således vært på nesten samme nivå som i OECD-landene, og betydelig lavere enn i Latin-Amerika og Afrika⁶⁸.

Liberaliseringen på 1990-tallet markerer også her et skille, der det i større grad ble åpnet for nyetableringer av både innenlandske og internasjonale aktører.

De kommersielle bankenes kunder var i hovedsak private virksomheter og middelklassen i urbane deler av landene. Som i andre utviklingsland fikk ikke lavinntektsfamilier tilgang til den formelle banksektor. Særlig var dette tilfellet i de rurale strøk. På grunn av den manglende tilgangen og de høye transaksjonskostnadene knyttet til den eksisterende banksektoren, opprettet myndighetene alternative banker for de med lav inntekt. I Japan, Korea, Malaysia, Singapore og Taiwan ble det etablert sparebanker for å dekke denne kundegruppen, i Japan kom den første sparebanken i 1875. Bankene ble opprettet i tilknytning til det eksisterende postsystem, der infrastruktur og nettverk allerede var tilgjengelig. Markedsføring og promotering, samt skattefritak for mindre innskudd, ble brukt som virkemiddel for å trekke til seg husholdningenes kapital. Selv om de enkelte husholdningenes absolutte bidrag var små, ble likevel store totalsummer avsatt til sparing og investering, midler som tidligere hadde falt utenfor de formelle finansmarkeder. Etableringene av disse sparebankene fikk etter hvert en betydelig rolle i landenes kapitalmobilisering, og i Taiwan er en tredjedel av alle finansinstitusjoner sparebanker av denne type⁶⁹.

Gjennom myndighetenes tilrettelegging, regulering og overvåking ble det altså etablert et solid bankvesen der også de fattige deler av befolkningen i utkantstrøk fikk tilgang. Sammen med fornuftig makroøkonomisk politikk og lav inflasjon skapte dette stabile finansmarkeder. Likevel var det lenge kun bankene som stod for kapitalmobiliseringen, og sammenlignet med Europa og USA var aksje- og obligasjonsmarkedene lite utviklet i de første årene med rask vekst. Årsakene til den sene etableringen av aksje- og obligasjonsmarkeder er sammensatt. I flere av landene var det statlig regulering og monopol på obligasjonsutstedelse, og obligasjonsutstedelse som finansieringskilde var dermed ikke et realistisk alternativ for private virksomheter. Det offentlige på sin side hadde på grunn av lave budsjettunderskudd ikke behov for å utstede obligasjoner. Dermed ble det heller ikke etablert en risikofri rente som andre obligasjoner kunne prises i forhold til, og dette hindret fremveksten av markedet.

⁶⁸ World Bank, 1993, s.217

⁶⁹ World Bank, 1993, s.218

Manglende regulering og overvåking, og et dårlig samordnet system innebar også problemer for aksjemarkedene. For eksempel opererte man med fire ulike og konkurrerende aksjebørser i Hong Kong frem til 1986⁷⁰. Etter hvert ble imidlertid reguleringene og kontrollen forbedret både for obligasjons- og aksjemarkedene. Ratingbyrå for obligasjoner ble opprettet, lovverket for verdipapirromsetning ble styrket, og det ble en større grad av samordning. For å etablere en risikofri rente startet blant annet Hong Kong å utstede statsobligasjoner selv om myndighetene strengt tatt ikke hadde behov for en slik finansieringskilde. Aksje- og obligasjonsmarkedene har dermed fått en større rolle i Øst-Asia i de senere årene, en utvikling som etter alt å dømme vil fortsette i årene fremover. At en stadig større del av kapitalinnstrømmingene fra utlandet kommer i form av porteføljeinvesteringer, indikerer en økende tiltro til disse markedene.

3.1.5 Begrensede prisforstyrrelser

Handelspolitikk og begrensninger på utenrikshandelen kan medføre til dels store forskjeller mellom innenlandske priser og verdensmarkedsprisene. Dette er i særlig grad tilfelle i utviklingsland der myndighetene har ført en importsubstitusjonspolitik som har resultert i høyere innenlandske priser. De høyere innenlandske prisene kan dels være et resultat av manglende effektivitet og dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler på grunn av et begrenset marked, men kan også skyldes markedsrett fra aktører som blir utsatt for lite konkurranse. Dette medfører et velferdstap for befolkningen i og med at man må betale mer enn det som er nødvendig for en vare. I tillegg byr dette på problemer ved en eventuell omlegging til eksportproduksjon. Virksomheter som har vært skjermet for konkurranse og har tilpasset sin produksjon til eksisterende priser, vil få problemer med å omsette varene på det internasjonale marked. Prisforstyrrelser som følge av handelspolitikk vil i så måte være et hinder for en eksportleddet vekst.

Som de fleste andre utviklingsland har de østasiatiske økonomiene også i visse perioder ført en importsubstitusjonspolitik. Begrensningene på utenrikshandelen har kommet i forskjellige former, alt fra rene tollavgifter til kvalitetsstandarder og kravspesifikasjoner. Som et resultat av at de rene tollavgiftene har blitt redusert gjennom internasjonale forhandlinger og avtaler, har ikke-tollbaserte handelshindringer (NTB) blitt en viktigere kilde til beskyttelse. Denne typen handelsbarrierer er imidlertid svært vanskelig å kvantifisere, og enkelte av de

⁷⁰ World Bank, 1993, s.226

østasiatiske landene har blitt kjent for sin kreative bruk av slike begrensninger⁷¹. Graden av imports substitusjon og størrelsen på handelsbarrierene har vært forskjellig mellom enkeltlandene, noe tabell 7 illustrerer.

Tabell 7: Tollsats og NTB i utvalgte land⁷².

	Gjennomsnittlig tollsats (%)	NTB (%)
Indonesia	16,4	10,4
Sør-Korea	14,5	10,5
Malaysia	11,1	6,9
Singapore	2	1,1
Thailand	34	5,7
Taiwan	10,6	45,7

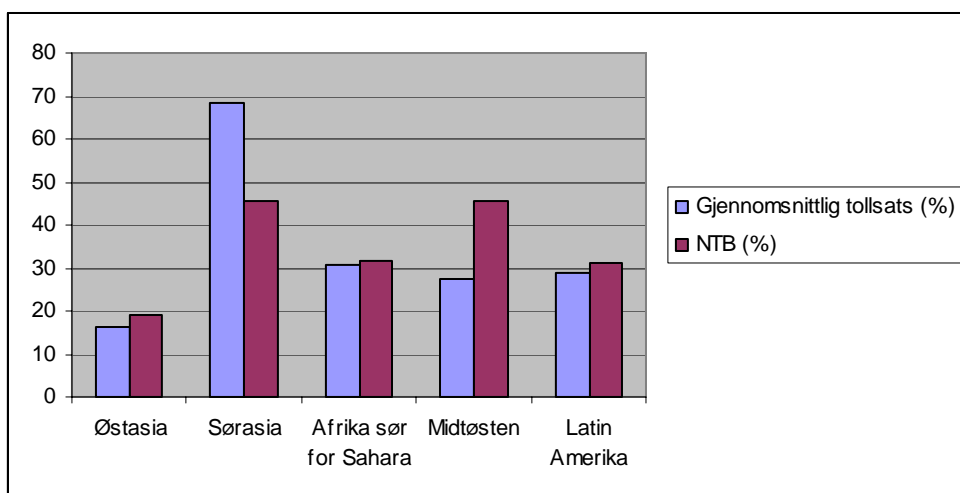
Singapore fremstår som det landet med lavest handelsbarrierer, noe som er naturlig i og med at landet har basert hele sin økonomi på internasjonal handel. Hong Kong er ikke representert i tabellen, men situasjonen er tilsvarende for denne handelsmetropolen. Også Malaysia har ført en relativt liberal handelspolitikk, i tråd med den politikken som ble ført i kolonitiden. For de øvrige landene er handelsbarrierene noe større, og særlig Taiwan har innført sterke begrensninger. Japan, som heller ikke er representert i tabellen, har også til tider ført en restriktiv handelspolitikk. I tillegg blir det hevdet at handelsrestriksjonene på ferdigvarer i Japan er delvis kulturelt betinget, der sterk nasjonalfølelse gjør at innenlandske varer blir foretrukket fremfor importerte varer, og frikonkurranse ikke er et markedsidéal⁷³. Sammenlignet med andre utviklingsregioner har likevel handelsbarrierene i Øst-Asia vært lave, noe som kommer til uttrykk i figur 10.

⁷¹ Landes, 1998, s.474

⁷² Collins og Bosworth, 1996, tabell 7

⁷³ Landes, 1998, s.474-475

Figur 10: Tollsats og NTB, utvalgte regioner (%)⁷⁴.



Relativt sett lavere handelshindringer har resultert i mer begrensede innenlandske prisforstyrrelser. For virksomheter som likevel har vært skjermet for internasjonal konkurranse, har myndighetene bevisst forsøkt å redusere prisforstyrrelsene. Produsenter innenfor et beskyttet hjemmemarked har vært klar over at skjermingen ofte har vært av en midlertidig karakter, og ved å holde de innenlandske prisene relativt lik verdensmarkedsprisene gjennom prisreguleringer, blir en slik omlegging enklere. Samtidig har innsatsfaktorer og kapitalvarer vært fritatt for toll for ikke å svekke virksomhetenes konkurransekraft. Prisforskjellene mellom det innenlandske markedet og verdensmarkedet har derfor vært begrensede, om enn ikke fraværende, og dette har vært en viktig basis for eksportveksten etter andre verdenskrig.

3.1.6 Åpenhet for utenlandsk teknologi

Etter andre verdenskrig lå de fleste HPAE-landene teknologisk langt bak de industrialiserte landene, og en stor del av verdiskapningen var knyttet til tradisjonelt husholdningsjordbruk og råvarefremstilling. Det viktigste unntaket var Japan som hadde gjennomgått en industrialiseringsepoke rundt århundreskiftet, men det teknologiske nivå var likevel ikke på høyde med USA og Vest-Europa. Å være lite teknologisk utviklet har imidlertid en fordel; den nyeste teknologien er tilgjengelig internasjonalt og kan innføres med mindre behov for prøving og feiling. Tilgang til den nyeste teknologien gir stort potensial for rask produktivitetsvekst og gjenhenting, men det krever at landene virkelig utnytter

⁷⁴ Collins og Bosworth, 1996, tabell7

tilgjengeligheten. Her har de østasiatiske landene lyktes i større grad enn andre utviklingsland.

Den utenlandske teknologien har blitt gjort tilgjengelig gjennom ulike kanaler. En handelspolitikk som baserer seg på eksportledet vekst i stedet for importsubstitusjon har gjort at landets internasjonale handel i forhold til BNP er høyere enn i andre utviklingsland. Denne eksponeringen i verdensmarkedet har gitt kunnskap om produksjonsprosesser, markedsføring, forskning og utvikling, og disse impulsene har etter hvert også festet seg i de innenlandske virksomhetene. Utover den generelle eksponeringen via utenlandshandelen, har det også vært iverksatt direkte tiltak for å øke det teknologiske nivå. Et eksempel på dette er Japan. Industrialiseringen i Japan både før og etter andre verdenskrig bærer preg av kopiering av den teknologien som ble benyttet i den vestlige verden. Utenlandske virksomheter som satte ut produksjon til Japan for så å selge produktene under eget merke var en viktig kunnskapskilde. ”Reverse engineering”, der amerikanske og europeiske produkter ble tatt fra hverandre og gransket, var en annen metode. I tillegg ble japanske ingeniører sendt til industrivirksomheter i vesten for å studere produksjonsprosesser og organisering. Japan tok dermed raskt i bruk den nyeste teknologi i egne virksomheter, en prosess som hadde tatt mange tiår i de virksomhetene som hadde utviklet teknologien. Utviklingen stoppet imidlertid ikke der. Japan ble etter hvert selv en av de fremste innovatørene, dels gjennom videreutvikling av allerede eksisterende teknologi, og dels gjennom nyvinninger. Fra å produsere teknologisk og kvalitetsmessig underlegne produkter, ble japansk eksport nå kjennetegnet av høy kvalitet til lave priser.

De østasiatiske landenes åpenhet for utenlandske direkteinvesteringer var også en viktig kanal for teknologispredning. Et viktig argument for å tillate utenlandske aktører å kjøpe opp eller opprette helt nye virksomheter i Øst-Asia var ønsket om økt sysselsetting, eksport og økonomisk aktivitet. I tillegg til lave lønninger var ulike tiltak fra myndighetene side, som for eksempel skatteinsentiver og opprettelsen av frihandelsområder, med på å trekke til seg slike investeringer. En positiv tilleggseffekt av denne kapitaltilstrømmingen var tilgang til ny teknologi. De nye virksomhetene som ble etablert brukte nye produksjonsprosesser, og disse nyvinningene ble gjort kjent utenfor bedriften gjennom arbeiderne og kontakt med underleverandører. Teknologiløftet var altså ikke noe som kun kom enkeltvirksomheter til gode, kunnskapsnivået ble hevet i hele landet. Selv om det er vanskelig å kvantifisere de eksakte effektene av utenlandske direkteinvesteringer på teknologinivå, er det nå en allment

akseptert oppfatning til at slike investeringer kan ha positive bivirkninger utover det å skape økt økonomisk aktivitet. Utenlandske direkteinvesteringer har dermed blitt et viktig virkemiddel i myndighetenes ønske om teknologioppdatering. Det er imidlertid viktig å påpeke at det er store ulikheter i HPAE-landenes åpenhet for utenlandske direkteinvesteringer. Sør-Korea og Japan skiller seg særlig ut med en svært restriktiv politikk og utstrakt bruk av andre finansieringskilder. I disse to landene har lisensiering vært et viktigere virkemiddel for å få tilgang til ny teknologi.

En stor utenrikshandel, direkteinvesteringer fra utlandet, samt eksplisitte tiltak slik som under Japans industrialisering, har alle bidratt til å gjøre den nyeste teknologien tilgjengelig for innenlandske virksomheter. Som en forutsetning for gjenhenting og produktivitetsvekst har dette vært en viktig faktor. I hvilken grad dette virkelig har resultert i produktivitetsvekst er imidlertid et debattert tema.

3.1.7 Oppsummering

Makroøkonomisk stabilitet, en dynamisk jordbrukssektor, investering i humankapital, utviklede finansmarkeder, begrensede prisforstyrrelser, og åpenhet for utenlandsk teknologi er alle viktige fundamentet i det østasiatiske vekstmirakel. Disse forholdene dannet bakkepepet og rammen for akkumulasjonen av humankapital og finanskapital, samt produktivitetsveksten, som til sammen resulterte i formidable vekstrater etter andre verdenskrig. Enigheten er stor omkring disse fundamentale forholdenes positive innflytelse på regionens utvikling, og myndighetenes rolle innen disse områdene har blitt brukt som et forbilde for andre utviklingsland. "Getting the fundamentals right" har blitt et slagord både for Verdensbanken og andre aktører med tanke på hvilken lærdom som kan trekkes ut av landenes utvikling. Ikke alle sider ved den økonomiske politikken i Øst-Asia har blitt hyllet like mye. Myndighetenes intervensjon i markedene og selektive næringspolitikk for ytterligere å støtte veksten, har ført til en debatt både om effektene og ønskeligheten av politikken selv på de områdene der resultatene har vært positive. Dette er tema for neste del.

3.2 Intervenering i markedene

Gjennom å påvirke økonomienes rammevilkår har de østasiatiske myndighetene indirekte bidratt til vekst gjennom ulike kanaler. Utover å skape vekstfremmende fundamentale forhold har myndighetene i flere av landene også ført en aktiv nærings- og handelspolitikk for å stimulere utviklingen ytterligere. To strategier for intervensjon i markedene, og de virkemidlene som har blitt brukt, vil bli grundigere diskutert her; eksportpromotering og selektiv støtte til enkelt næringer. De virkemidlene som har vært brukt har til en viss grad vært identiske mellom de to strategiene, for eksempel skatteincentiver og subsidiert kreditt. Eksportpromotering skiller seg imidlertid fra selektiv promotering når det gjelder grad av næringsnøytralitet. Eksportpromotering innebærer en politikk som forsøker å stimulere hele eksportsektoren, og er således nøytral mellom de ulike enkelt næringer som eksporterer. Selektiv promotering har derimot hatt som målsetting å styrke enkelte næringer og virksomheter ved å gi tilgang til særskilte støtteordninger, og har derfor ikke vært nøytral. På samme måte som for de fundamentale forhold, er det vanskelig å kvantifisere den eksakte effekt på økonomien av disse strategiene. Men mens forskere gjennomgående er samstemte i at gode rammevilkår utvilsomt har bidratt til vekst, er man sterkt uenige både omkring resultatene av intervensjon i markedene og hvor ønskelig en slik politikk er. Noen av disse synspunktene vil også bli presentert.

Som så mange andre forhold ved de åtte HPAE-landene, er også myndighetenes grad av intervensjon ulik mellom enkeltlandene. På grunn av historiske og geografiske forhold har både Singapore og Hong Kong ført en frihandelspolitikk med lite rom for direkte påvirkning fra myndighetenes side utover det å skape gunstige fundamentale forhold. Debatten om intervensjon i markedene vil derfor i mindre grad være representativ for disse to bystatene. I de øvrige landene har myndighetenes rolle i økonomien vært mer fremtredende.

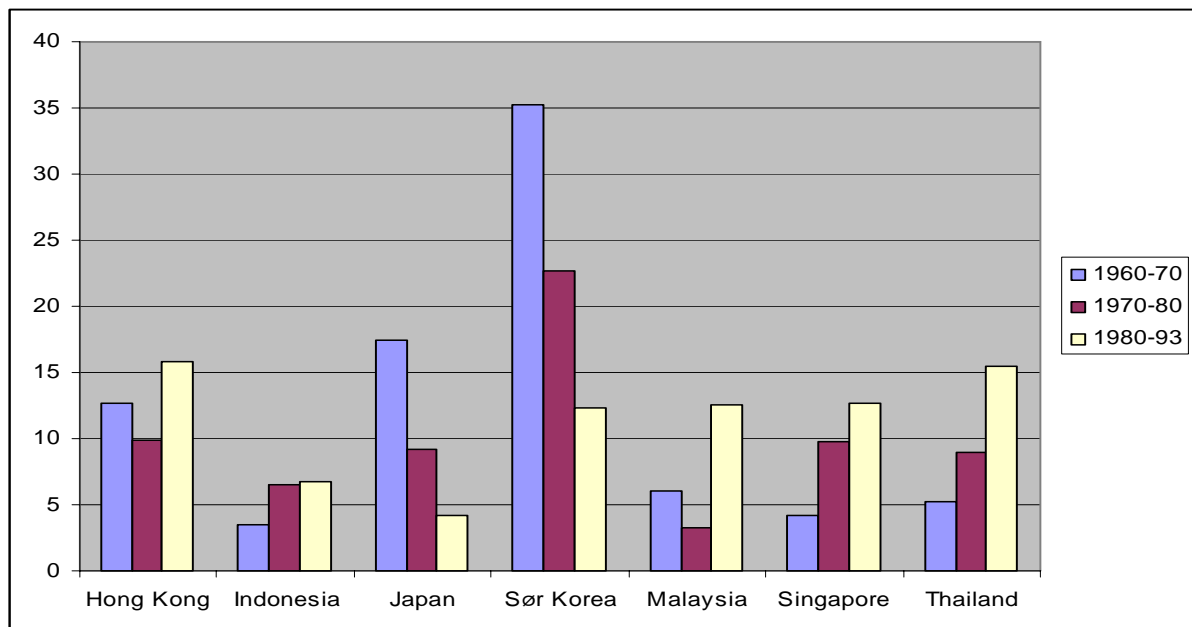
Eksportpromoteringsstrategien har vært en viktig faktor i alle de andre seks HPAE-landene, om enn til ulike tider og i ulik grad, og likhetstrekkene både med tanke på virkemiddelbruk og resultater er klare. Japan, Sør-Korea og Taiwan fremstår som de landene der den statlige intervensjonen var mest omfattende, og den eksportpromoterende politikken hadde størst virkninger på økonomiene. Selektiv støtte til enkelt næringer, som er den mest kontroversielle strategien i myndighetenes forsøk på å skape vedvarende vekst, var også i hovedsak knyttet til tre disse landene. Myndighetenes intervensjon i Indonesia, Thailand og Malaysia var ikke

like omfattende, og utviklingen bar preg av å være en mer gradvis omlegging i eksportrettet retning. Institusjonelle forhold kan forklare noe av denne forskjellen i grad av intervensjon.

3.2.1 Eksportpromotering

Et av de mest fremtredende trekk ved utviklingen i de østasiatiske landene etter andre verdenskrig, er den sterke veksten i eksport. Den mest formidable eksportveksten sto Sør-Korea for, der eksporten i 1962 var 54 millioner US dollar, noe som i 1988 hadde økt til 60 milliarder US dollar⁷⁵. De andre østasiatiske landene kunne også vise til lignende eksportutvikling, om en til ulike tider, noe som fremgår av figur 11.

Figur 11: Gjennomsnittlig årlig eksportvekst (%)⁷⁶.



Den vedvarende sterke eksportveksten medførte en økning i regionens andel av verdens samlede eksport, fra 7,9 prosent i 1965 til 18,2 prosent i 1990. Øst-Asias økte integrasjon i verdenshandelen er særlig tydelig sammenlignet med andre land i utviklingsfasen, i 1990 stammet hele 56,3 prosent av utviklingslandenes eksport fra HPAE-landene⁷⁷. Dette har skjedd parallelt med sterk vekst i BNP per capita, noe som har ledet til betegnelsen eksportledet vekst. Virkemidler fra myndighetenes side som har promotert eksport har således fått en avgjørende betydning for utviklingen.

⁷⁵ Kokko, 2002, s.11

⁷⁶ World Bank 1980, tabell 8, og World Bank, 1995, tabell 13

⁷⁷ World Bank, 1993, tabell 1.5

3.2.1.1 Handels- og valutapolitikk

De fleste østasiatiske landene førte en importsubstitusjonspolitik i årene etter andre verdenskrig. Målsettingen med politikken var å begrense importen av konsumvarer, etablere en industrisektor og styrke videreforedlingen av naturressurser, og å skape økt sysselsetting. Virkemidler som høye tollsatser, kvoter og restriksjoner på innstrømming av direkte utenlandsinvesteringer ble brukt for å skjerme innenlandske produsenter fra rimelige importvarer. Valutapolitikken ble også et instrument for å begrense konkurransen, der landene opererte med ulike, parallelle valutakurser. Dessuten var det en tendens til at valutaene var overvurderte, noe som gjorde import av innsatsfaktorer og kapitalvarer billigere. Dette medførte imidlertid svekket konkurransekraft for eksporten. Importsubstitusjonspolitikken resulterte i en delvis suksess. Taiwan opplevde en dobling av industriproduksjon på 1950-tallet, og årlig vekst i BNP per capita var 7,5 prosent i perioden 1952-61. Sør-Korea kunne vise til årlige vekstrater i overkant av fem prosent under sitt importsubstitusjonsregime i årene etter Korea-krigen⁷⁸. Likevel innebar politikken flere svakheter som gjorde det vanskelig å oppnå vedvarende høy vekst. En begrenset befolkningsmengde og lav innenlands kjøpekraft, samt liten konkurransekraft internasjonalt, innebar at virksomhetene ikke produserte i store nok kvantum til å oppnå optimale stordriftsfordeler. Japan, med sin store befolkning og raskt økende velstandsnivå, var i så måte et unntak. Samtidig medførte den begrensede konkurranseeksponeringen at innovasjons- og effektivitetspresset var lavt. En omlegging til eksportproduksjon var derfor nødvendig for å øke effektiviteten.

Omleggingen til en mer eksportpromoterende handelspolitikk kom til ulike tider i de ulike landene. I Japan ble de første årene etter andre verdenskrig preget av gjenoppbygging. Samtidig la de allierte styrkene begrensninger på utviklingen, for eksempel gjennom store krigsskadeerstatninger og oppdeling av de tradisjonelle industrikonglomeratene, såkalte zaibatsu. USAs behov for en sterk alliert i kampen mot kommunismen i Øst-Asia medførte imidlertid en omlegging av politikken på slutten av 1940-tallet, der velstandsvekst gjennom eksport var en viktig bestanddel. Dodgeplanen (1949) hadde først og fremst som mål å skape makroøkonomisk stabilitet. Samtidig ble Ministry of International Trade and Industri (MITI), gitt makt til å styre den industrielle utvikling gjennom virkemidler som valuta- og handelskontroll. Denne institusjonen skulle få en svært sentral stilling i Japans utvikling, noe

⁷⁸ Kokko, 2002, s. 9 og 19

som blir nærmere omtalt senere. Innføringen av en fast valutakurs overfor amerikanske dollar, 360 yen per US dollar, var også et viktig resultat av omleggingen, da dette gjorde japanske produkter relativt billige i verdensmarkedene⁷⁹. To forhold var viktige for Sør-Koreas omlegging av politikken i mer eksportvennlig retning rundt 1960. For det første varslet USA en utfasing av den økonomiske bistand frem mot midten av 1960-tallet, dette var midler som tidligere hadde blitt brukt til å finansiere import av kapitalvarer og innsatsfaktorer. I tillegg kunne ikke investeringsbehovet dekkes av innenlands sparing, og opplåning i utlandet var derfor nødvendig. De nødvendige valutareserver for å dekke import og tilbakebetaling av gjeld måtte derfor opptjenes gjennom eksport, noe som krevde en omlegging av handelspolitikken. Reduserte bistandsstrømmer var også en avgjørende faktor for omleggingen til eksportpromotering i Taiwan, og mange av de konkrete endringene som ble foretatt var like i de to landene: liberalisering av importregimet, reduksjon i tollsats, og fritak for toll på innsatsfaktorer for eksportører. Systemet med ulike, parallelle valutakurser ble erstattet av en uniform valutakurs, samtidig som man foretok devalueringer. Sør-Korea devaluerte sin valuta både i 1961 og 1964, siste gang med nærmere 50 prosent. Omleggingen til en uniform valutakurs frem mot 1961 medførte også betydelige devalueringer for Taiwans del⁸⁰. I de tre nylig industrialiserte landene ble lignende endringer gjennomført noe senere. Indonesia liberaliserte sitt handelsregime i slutten av 1960-tallet, og etter flere store devalueringer ble det innført en uniform valutakurs i 1970. Økningen i råvarepriser utover på 1970-tallet førte til økte eksportinntekter for råvareeksportørene, men den påfølgende appresiering av valutakursen svekket konkurransevnen til andre eksportører. For å skjerme disse næringene ble politikken lagt om til importsubstitusjon gjennom en heving av tollsatsene. Krakket i råvaremarkedene på midten av 1980-tallet førte til en ny omlegging til eksportpromotering, også denne gang var devaluering av valutaen og reduksjon i tollsatsene viktige virkemiddel. For Malaysias del var ikke reformene i handelspolitikken like fremtredende som i de andre landene. Dette skyldes at tollsatsene allerede på 1950-tallet var relativt lave; i gjennomsnitt sju prosent⁸¹. Omlegging av politikken fra importsubstitusjon til eksportpromotering kom som en følge av The New Economic Policy (NEP) i 1971, som tok sikte på å redusere fattigdom gjennom økt sysselsettingen, og å bedre de etniske malayers økonomiske stilling. Skatteinsentiver og opprettelsen av frihandelssoner var imidlertid mer avgjørende for denne reformens resultater enn endringer i handelspolitikken, noe som vil bli

⁷⁹ Kokko, 2002, s.3

⁸⁰ Kokko, 2002, s.12 og 20

⁸¹ World Bank, 1993, s.134

nærmere omtalt senere. Thailand tok viktige grep i å promotere eksport allerede i 1955 da en uniform valutakurs ble innført og monopolet på eksport av ris opphørte. Det var imidlertid ikke før begynnelsen av 1980-tallet, etter at valutaen ble devaluert, handelsregimet forenklet, og betydelige reduksjoner i tollsatsene gjennomført, at handels- og valutapolitikken fikk karakter av å være eksportpromoterende.

Som vist ovenfor la de respektive landene om sin handels- og valutapolitikk for å stimulere eksport i tiårene etter andre verdenskrig. En liberalisering av handelsregimet, med lavere tollsatter og fritak fra toll på innsatsfaktorer, og en valutakurs som ikke svekket landenes konkurransevne har utvilsomt bidratt til å øke eksporten. Det er imidlertid viktig å påpeke at HPAE-landene, kanskje med unntak for Singapore og Hong Kong, langt fra er frihandelsideal. Et sammensatt handelsregime er nok en mer korrekt beskrivelse, der eksportører har fått tollfritak for innsatsfaktorer, mens konsumvarer fortsatt har blitt underlagt betydelige restriksjoner for å beskytte innenlandske produsenter. Dette har da også ledet til kritikk av myndighetene, og krav om liberalisering som gir andre land tilgang til de innenlandske markedene. Dagens handels- og valutapolitikk er likevel langt mer eksportstimulerende enn den importsustitusjonspolitikken som ble ført i tidligere år.

3.2.1.2 Intervenering i finansmarkedene

Dreiningen fra importsustitusjon til eksportpromotering gav seg ikke bare utslag i reduserte tollsatter og devaluerte, uniforme valutakurser. Både kredittpolitikken og skattepolitikken, som vil bli nærmere omtalt i neste avsnitt, ble endret for i større grad å styrke eksportnæringene. Dirigering av kreditt til eksportsektoren var et viktig virkemiddel for å promotere eksport i flere av landene, og Kokko hevder at for Sør-Koreas del var dette mer avgjørende for eksportsuksessen enn både endringene i handelspolitikken og de fordelaktige skatteinsentivene ⁸².

Muligheten til å dirigere kreditt henger nært sammen med restriksjonene i finansmarkedene. I flere av de østasiatiske mirakeløkonomiene har myndighetene kontrollert utstrømmingen av kapital til utlandet. Restriksjonene har vært mest fremtredende i Japan, Sør-Korea og Taiwan, men også Indonesia forsøkte å kontrollere kapitalutstrømmingen frem til begynnelsen av 1970-tallet. Transaksjonskostnader knyttet til kapitalbevegelser, som ofte er betydelige for

⁸² Kokko, 2002, s.12

økonomier uten fullt utviklede finansmarkeder, har også begrenset kapitalmobiliteten. Disse kapitalrestriksjonene har gitt myndighetene i HPAE-landene muligheten til å holde det innenlandske rentenivå lavere enn den internasjonale markedsrenten, uten fare for at det skal medføre kapitalflukt. Sammen med strenge reguleringer av bankenes rentedifferanse, har dette medført at lave innskuddsrenter for husholdningene har resultert i lave utlånsrenter til virksomhetene. Et rentenivå lavere enn verdensmarkedsrenten har videre ført til et etterspørselsoverskudd etter kreditt. Det er gjennom rasjoneringen av denne kredittetterspørselen at myndighetene har hatt muligheten til å dirigere subsidiert kreditt til de foretrukne sektorer av økonomien.

Alle de østasiatiske økonomiene, bortsett fra Singapore og Hong Kong, har utnyttet denne kredittrasjoneringen til å dirigere kreditt til eksportsektoren. Tilgangen til subsidiert kreditt ble dermed et viktig virkemiddel for å promotere eksportsektoren, selv om graden av subsidiering har vært ulik mellom landene. I Japan i perioden 1951-60 var realrenten på dirigert kreditt ett til to prosentpoeng lavere enn den realrenten på ordinære utlån. Tall for Taiwan i 1984-85 viser at realrenten på den dirigerte kreditten til eksportører lå tre prosentpoeng under ordinær realrente. Graden av subsidiering var større i Sør-Korea, der subsidieringen til var på nærmere ti prosentpoeng i perioden 1970-80. I motsetning til Japan og Taiwan, resulterte subsidieringen i Sør-Korea i negative realrenter for eksportører⁸³. Det var de ulike landenes sentralbanker som hadde ansvar for dette kredittrasjoneringssystemet. Sentralbankene påvirket kredittgivingen direkte gjennom egne utlån til eksportsektoren, eller utlån via ulike utviklingsbanker. Indirekte påvirket sentralbankene kredittdirigeringen gjennom sin regulering av de kommersielle bankene. Myndighetenes kontroll over kredittallokeringen var spesielt fremtredende i Sør-Korea, der finansinstitusjonene hadde blitt nasjonalisert etter general Parks maktovertakelse i 1961.

Dirigering av kreditt som et ledd i å promotere eksportsektoren har vært et omdiskutert virkemiddel. Myndighetenes kontroll over kredittallokeringen innebærer en tilsidesetting av markedskreftene, og kapitalen vil dermed ikke nødvendigvis strømme til de prosjektene med størst avkastning. Erfaringer fra andre utviklingsland viser at en slik offentlig styrt kredittdirigering kan føre til at sterke interessegrupper blir tilgodesett med subsidiert kreditt, og at myndighetene ikke har evnen til å oppfylle markedets disiplinerende og kontrollerende

⁸³ World Bank, 1993, tabell 6.7

rolle. Når bruken av dirigert kreditt for å promotere eksportsektoren likevel blir fremhevet som et viktig virkemiddel i Øst-Asias formidable eksportvekst, selv fra i utgangpunktet kritiske aktører som Verdensbanken, skyldes det at de uheldige bivirkningene i stor grad har vært fraværende i regionen. Spesielle trekk ved disse landenes institusjoner og samhandlingen mellom statsapparatet og private virksomheter har gjort dette mulig, noe som vil bli diskutert nedenfor.

3.2.1.3 Skattepolitikk

Skattepolitikken i de østasiatiske landene har også vært et virkemiddel for å stimulere investeringene i eksportsektoren. Men mens enkelte av landene har basert seg på en lav og langt på vei nøytral bedriftsskattesats tilgjengelig for alle aktører, har andre land i større grad basert seg på særskilte ordninger og fritak for eksportører. Hong Kong er det fremste eksempel på det førstnevnte skattesystem, der både bedriftsskattesats og maksimal personskattesats er lave sammenlignet med de andre landene, på henholdsvis 17,5 og 15 prosent⁸⁴. Lav skatterate har vært et viktig virkemiddel i Hong Kong for å trekke til seg investeringer, men utover dette har ikke næringslivet blitt tilbudt ytterligere skatteinsentiver. Taiwan og Sør-Korea er de andre ytterpunktene med tanke på skattepolitikken, der skattesatsene i utgangspunktet er betydelig høyere, men spesielle insentiver blir gitt til eksportsektoren generelt og enkelt næringer spesielt.

Den konkrete utformingen av skatteinsentivene er ulik i de forskjellige landene, alt etter hvilke forhold i økonomien myndighetene har ønsket å påvirke. I Singapore har for eksempel skatteinsentivene i stor grad vært rettet mot å øke den innenlandske sparing og tiltrekke seg utenlandske investorer, mens skattereformene i de nylig industrialiserte landene har kommet som en konsekvens av reduserte inntekter fra råvareeksport og behov for alternative skatteinntekter. En full oversikt over de ulike skatteinsentivene ligger utenfor denne oppgavens omfang, men gunstige avskrivingsregler for investeringer, skattefritak for nyetableringer, garanterte maksimumssatser, og skattefritak for tilbakeholdt overskudd er alle eksempler på tiltak som er brukt i flere av landene. Sør-Korea fremstår som det landet der skattesystemet i størst grad har blitt justert for å promotere investeringer, og i perioden 1953 til 1986 har det blitt gjennomført hele ni større skattereformer⁸⁵.

⁸⁴ World Bank, 1993, s.229

⁸⁵ World Bank, 1993, s.229

En kvantifisering av effektene av skattepolitikken er svært vanskelig, særlig siden skatteinsentiver for å øke investeringene i eksportsektoren ofte ble implementert som en del av en pakke, der også handelsliberalisering, devaluering av valutaene, og subsidiert kreditt var viktige bestanddeler. Som tidligere nevnt påpeker Kokko at dirigert kreditt var et viktigere virkemiddel enn skatteinsentiver i Sør-Korea, til tross for de stadige endringene i skattepolitikken for å promotere investeringer⁸⁶. Også i Japan synes skatteinsentiver å være mindre avgjørende enn kredittallokeringspolitikken⁸⁷. Verdensbanken gir i ”The East Asian Miracle” en begrenset støtte til påstanden om at skatteinsentivene virket investeringspromoterende⁸⁸. På grunn av de store administrative byrdene er Verdensbanken likevel kritisk til utstrakt bruk av spesielle skatteinsentiver og fritak for enkeltsektorer. Her blir i stedet Hong Kongs løsning med en lav uniform skatterate og ellers svært få særordninger, trukket frem som et eksempel til etterfølgelse for andre utviklingsland med lav administrativ kapasitet.

3.2.1.4 Frihandelsområder

I flere av HPAE-landene har såkalte Export Processing Zones (EPZ) vært en viktig faktor i eksportpromoteringen, og Malaysia er kanskje det landet der opprettelsen av slike frihandelsområder har vært mest fremtredende. Innenfor disse sonene har virksomhetene blitt fritatt for toll både på importerte innsatsfaktorer og på eksporterte ferdigvarer, i tillegg til å få tilgang til andre eksportinsentiver. Mens enkelte av områdene er tilrettelagt for eksportvirksomheter generelt, har andre blitt opprettet for å promotere spesifikke næringer.

Opprettelsen av Export Processing Zones i Malaysia var en viktig del av The New Economic Policy (NEP) i 1971. Målsettingen var å øke sysselsettingen for å motvirke de store etniske konfliktene i landet, og at økonomien som helhet kunne utnytte de positive eksternalitetene og kunnskapsoverføringen som utenlandske direkteinvesteringer ville medføre. Billig og relativt velutdannet arbeidskraft, sammen med tollfritak og skatteinsentiver, førte til økt innstrømming av kapital fra utlandet. I 1971 var netto innstrømming av utenlandske direkteinvesteringer til Malaysia 100 millioner US dollar, noe som hadde økt til nærmere 1,3

⁸⁶ Kokko, 2002, s.12

⁸⁷ Hernandez, 2004, s.16

⁸⁸ World Bank, 1993, s.231

milliarder US dollar et tiår senere⁸⁹. Interessant nok stammet mye av denne kapitalen fra Japan og de andre nordøstasiatiske landene, der man etter hvert på grunn av økende reallønninger hadde beveget seg bort fra arbeidsintensiv industri og over til kapital- og kunnskapsintensive næringer. Tall fra 1980 demonstrerer hvilken betydning disse Export Processing Zones hadde for eksportpromoteringen i Malaysia; da stammet 70 prosent av landets eksport av industrivarer fra disse områdene. I 1989 var dette tallet redusert til 40 prosent, noe som reflekterer den etter hvert økende industrialiseringen i resten landet også⁹⁰.

Tilsvarende etableringer av eksportsoner finner man også i Taiwan, Thailand og Indonesia. Myndighetene i Sør-Korea la ikke til rette for innstrømming av direkte utenlandsinvesteringer på 1960-tallet, kun tre prosent av de totale investeringene var av denne kategori. Tidlig på 1970-tallet ble imidlertid denne trenden delvis brutt da to Export Processing Zones ble opprettet i Masan (1970) og Iri (1973), nettopp med tanke på utenlandske investorer. Elektronikk og tekstilproduksjon ble særlig promotert, og i 1978 stod utenlandske aktører for henholdsvis 75 og 10 prosent av eksporten av disse varene⁹¹. De strenge restriksjonene på utenlandske direkteinvesteringer ble imidlertid opprettholdt utenfor disse to sonene frem til slutten av 1990-tallet, da myndighetene liberaliserte reguleringene på kapitalinnstrømming i etterkant av den økonomiske krisen.

Fremveksten av Export Processing Zones i Øst-Asia har utvilsomt bidratt til eksportveksten i regionen, og innstrømmingen av utenlandsk kapital til disse sonene har vært betydelig. Hvilke effekter disse frihandelssonene har hatt utover å øke eksporten, for eksempel gjennom kunnskapsformidling og andre positive eksternaliteter, er imidlertid vanskeligere å tallfeste.

3.2.1.5 Eksportpromoterende institusjoner

Ulike offentlige institusjoner har vært sentrale i eksportpromoteringen i flere av de østasiatiske mirakeløkonomiene. Dels har disse i seg selv fungert som virkemidler for å fremme eksportsektoren, og dels har de vært instrumenter for å implementere de overnevnte virkemidler.

⁸⁹ World Bank, 2005

⁹⁰ World Bank, 1993, s.135

⁹¹ Kokko, 2002, s.14

Den kanskje mest fremtredende eksempel på en slik eksportfremmende institusjon i Øst-Asia er det japanske Ministry of International Trade and Industri (MITI), som var en etterfølger av det tidligere Ministry of Commerce and Industri. Med sitt vidtrekkende ansvarsområde skulle denne institusjonen få en svært sentral rolle i Japans utvikling etter andre verdenskrig. The Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law ble innført av de allierte okkupasjonsmaktene i 1949, og medførte at MITI fikk kontroll over valutareservene og handelspolitikken. Import av innsatsfaktorer til industrien ble kontrollert gjennom tildeling av nødvendig valuta og kvantumsrestriksjoner. Investeringskapital fra offentlige budsjetter og sparebankene ble kanalisert gjennom MITI, og institusjonen fikk dermed kontroll over kredittallokeringen. I de første årene etter andre verdenskrig ble investeringene i private virksomheter i praksis underlagt MITIs ordre. Bedriftene fikk større rom for å utarbeide egne investeringsplaner etter 1960, men dette måtte skje innenfor de rammer og prioriteringer som MITI satte. Konkurransen i det innenlandske marked var også underlagt MITIs påvirkning. Selv om den formelle lovteksten om konkurranse var inspirert av amerikansk anti-monopolistisk tankegang, fikk konkurranselovgevingen et helt annet innhold i praksis. MITI fikk myndighet til å opprette karteller innenfor bransjer der dette ble ansett som hensiktsmessig, og overdreven konkurranse ble motvirket ved å regulere antall aktører og øve press for å få ulike aktører til å fusjonere. MITI var således en medvirkende årsak til fremveksten av en oligopolistisk næringsstruktur, der seks store konglomerater, såkalte keiretsu, fikk en dominerende posisjon. Utover konkurransepolitikken, kreditt- og valutaallokeringen, og handelsreguleringene, fikk også MITI innvirkning på absorbering og innføring av ny teknolog fra utlandet. I utgangspunktet var dette et ansvar som tilhørte de private virksomhetene, men MITI påvirket gjennom tre kanaler. For det første ble utenlandske direkteinvesteringer motarbeidet, noe som gjorde lisensiering til den foretrukne løsning. Videre fikk kun én innenlandsk aktør muligheten til å benytte denne teknologien, og man unngikk dermed omfattende budrunder som ville medført en høyere lisensieringskostnad. I tillegg deltok ofte representanter fra MITI i forhandlingene mellom den innenlandske og utenlandske aktør. Mellom 1950 og 1980 tok japanske virksomheter i bruk ny, internasjonal teknologi til en kostnad av 10 milliarder US dollar, et beløp som er betydelig lavere enn det som kunne forventes⁹².

⁹² Kokko, 2002, s.7

Også andre institusjoner var delaktige i den japanske eksportpromoteringen, selv om ingen var like fremtredende som MITI. The Export-Import Bank ble brukt som et verktøy for å stimulere eksport av kapitalvarer, mens Japan Development Bank hadde som formål å gi langsiktig kreditt til eksportsektoren. The Japan External Trade Organization (JETRO) ble opprettet i 1951, og skulle bidra til å markedsføre og promotere japanske eksportvarer internasjonalt. JETRO ble særlig viktig for å fremme eksport fra mindre virksomheter som ikke hadde samme markedsføringskapasitet som de store keiretsuene.

Tilsvarende institusjoner ble også opprettet i andre østasiatiske land. Etter regimeskiftet i Sør-Korea i 1961 ble det lagt sterke, statlige bånd på det private næringsliv, og detaljerte femårsplaner ble innført fra 1962. Samordningen mellom stat og næringsliv, der til og med President Park personlig deltok i møter, ble institusjonalisert gjennom etableringen av The Korea Traders` Association, mens The Korean Institute for Science and Technology hadde som formål å øke implementeringen av ny teknologi. The Korean Trade Promotion Corporation (KOTRA) skulle på lik linje med det japanske JETRO, markedsføre sørkoreanske varer i eksportmarkedene. The China External Trade Association hadde en tilsvarende oppgave i Taiwan. I Thailand fikk Board of Investment en sentral rolle i å overvåke og tilpasse insentivene for å skape en eksportrettet, arbeidsintensiv industri.

Til tross for ulike ansvarsområder og virkemidler, er eksportpromotering en fellesnevner for disse institusjonene. Gjennom disse institusjonene har myndighetene inntatt en aktiv rolle og intervenert i markedene, delvis for å supplere og delvis for å erstatte de frie markedskreftene. De faller dermed inn i rekken av verktøy som myndighetene brukte for å stimulere den økonomiske vekst.

3.2.1.6 Konkurranser og resultatmål

Myndighetenes sentrale rolle i allokeringen av kreditt og valutareserver innebærer en fare for at kapitalen ikke nødvendigvis flyter til den mest effektive produsent. Og til tross for en gradvis liberalisering av handelsregimet, var fremdeles deler av hjemmemarkedene beskyttet mot konkurranse fra utenlandske aktører. Denne tilsidesettingen av markedets disiplinerende egenskaper kan dermed føre til lavere innovasjons- og effektiviseringspress, og virksomheter som ikke er konkurransedyktige internasjonalt kan likevel overleve. Eksempler på at en slik intervensjon fra myndighetenes side kan føre til ineffektiv produksjon finner man både i de

tidligere østeuropeiske planøkonomier og i andre utviklingsland. Når de østasiatiske landene likevel har unngått denne fallgruven skyldes det blant annet myndighetenes evne til å knytte allokeringen opp mot hensiktsmessige resultatmål.

Overvåking og resultatmåling har vært et viktig virkemiddel for å sikre effektivitet i produksjonen i et system med statlig intervensjon. Ulike resultatmål kan i utgangspunktet benyttes i en slik evaluering, men i HPAE-landene ble eksport den viktigste resultatvariabel. Flere forhold gjør det hensiktsmessig å bruke eksport som måleenhet. For det første indikerer eksportsuksess at produksjonen er effektiv i et verdensmarked der kravene til konkurransedyktighet er store. Suksess i hjemmemarkedet kunne i større grad reflektere at utenlandske aktører ikke hadde samme markedstilgang gjennom toll og andre handelshindringer. Videre vil eksport kunne gi valutareserver som kan brukes til import av nødvendige varer og innsatsfaktorer. I tillegg innebærer en tilstedeværelse i eksportmarkedene positive eksternaliteter i form av kunnskap om ny teknologi og nye markeder. For å gjøre seg kvalifisert til subsidiert kreditt eller valutareserver, eller for å få tildelt ulike typer lisenser, måtte derfor virksomhetene kunne vise til gode eksportresultater og økte markedsandeler. Den enkleste formen for slik resultatmåling var at en virksomhet måtte kunne fremvise bekreftede eksportordrer for å få tilgang til kreditt og utenlandsk valuta. Dette var særlig viktig for mindre aktører som ikke hadde tilgang til andre finansieringskilder⁹³. For investeringer som ikke var direkte eksportrelaterte, kunne eksportresultater fra andre deler av virksomheten bli lagt til grunn for evalueringen. Ved utstedelse av begrensede antall lisenser ble det ofte konstruert konkurranser mellom de aktuelle aktørene. Et eksempel på dette er Bank of Japans lisenser for finansielle tjenester i urbane strøk. For å bli tildelt en slik lisens måtte de kommersielle aktørene kunne vise til nyetableringer i de mindre populære og mer grisgrendte strøk av landet⁹⁴. Også handelspolitikken og beskyttelse av hjemmemarkedet ble påvirket av eksportresultater. Aktører i den skjermede sektor måtte forvente at en slik beskyttelse ikke var av permanent karakter, og at man innen noen år måtte vise til eksportresultater. Mangel på konkurransekraft internasjonalt, noe som indikerte lav effektivitet, ville dermed medføre tapte markedsandeler også i hjemmemarkedet når importrestriksjonene ble liberalisert.

Gjennom resultatmåling på grunnlag av eksport, og konkurranse om knappe faktorer slik som kapital, valuta og lisenser, unngikk man tilsynelatende en del av de negative konsekvensene

⁹³ World Bank, 1993, s.94

⁹⁴ World Bank, 1993, s.95

av myndighetenes intervensjon. I fravær av markedenes disiplinerende egenskaper har myndighetene tatt i bruk alternative virkemidler for å oppnå effektiv produksjon og konkurransedyktige virksomheter. De østasiatiske virksomhetenes eksportsuksess etter andre verdenskrig, er den klareste indikasjon på at dette har lyktes.

3.2.1.7 Institusjonell kvalitet

En involvering av myndighetene i den utstrekning man har sett i Øst-Asia, setter store krav til statsapparatet. Kontrollen over handelspolitikk, kredittallokering og valutatildeling, gjør myndighetene sårbare overfor press fra særinteresser. Rent konkret kan dette materialisere seg i flere former: Private virksomheter kan se seg bedre tjent med å søke beskyttelse bak høye handelsbarrierer enn å forbedre sin egen konkurransekraft gjennom effektivitetsfremmende tiltak. Offentlig kontrollert investeringskapital kan også bli tildelt interessegrupper, med politisk støtte som gjenytelse. Institusjonell kvalitet blir dermed av avgjørende betydning for at virkemidlene skal fungere etter hensikten.

Kvantifisering av institusjonell kvalitet er en komplisert oppgave. Elementer som ofte inkluderes i denne type undersøkelser er korrupsjon, byråkratisk effektivitet og håndhevelse av lov og orden. Rodriks diskusjon av institusjonell kvalitet i Øst-Asia er basert på en undersøkelse fra International Country Risk Guide ⁹⁵. Fire hovedelementer er inkludert: Byråkratisk kvalitet, lov og orden, risiko for konfiskering, og kontraktsoppfyllelse. Resultatene er gjengitt i tabell 8, der en høy score på en skala fra en til ti indikerer høy institusjonell kvalitet.

Tabell 8: Institusjonell kvalitet⁹⁶.

	Institusjonell kvalitet
Indonesia	3,67
Japan	9,37
Sør-Korea	6,36
Malaysia	6,9
Singapore	8,56
Thailand	6,26
Taiwan	8,24

⁹⁵ Rodrik, 1997

⁹⁶ Rodrik, 1997, tabell 3

Det mest slående ved denne oversikten er den store variasjonen i institusjonell kvalitet. Ytterpunktene er Japan som med 9,37 poeng og Indonesia, som er kjent for utstrakte bruk av korrupsjon, med 3,67 poeng. Også Taiwan og Singapore scorer høyt, mens Sør-Korea, Malaysia og Thailand plasserer seg i en mellomposisjon. De samme hovedtrekkene fremkommer av en studie gjort av Verdensbanken basert på tilsvarende hovedelementer⁹⁷. Her blir Singapore, Hong Kong, Japan og Taiwan plassert på tilsvarende nivå som flere vesteuropeiske land, mens Indonesia havner i samme kategori som Pakistan, Venezuela, og en rekke afrikanske land som er beryktet for sin ustabilitet og korrupsjon. De øvrige østasiatiske landene havner også her i en mellomposisjon.

Sammenlignet med andre utviklingsland er den institusjonelle kvaliteten i HPAE-landene, bortsett fra Indonesia, høy. Statsapparatet har i større grad klart å isolere seg fra press fra særinteresser, og den byråkratiske ekspertise og effektivitet har vært høyere. Myndighetenes intervensjon i markedene og bruk av virkemidler som kredittallokering og tildeling av valuta, har dermed i større grad vært i samsvar med overordnede mål om velstandsvekst, fremfor at spesielle interessegrupper har fått særskilte fordeler. Særlig relevant kan det være å se på de tre landene med størst grad av statlig intervensjon; Japan, Taiwan og Sør-Korea. Både Japan og Taiwan scorer høyt på institusjonell kvalitet, med effektive og autonome byråkratier. I Sør-Korea har problemene vært større, der den nære koblingen mellom næringsliv og forvaltning har blitt kritisert og flere store korrupsjonsskandaler har blitt avdekket, særlig etter de mange konkursene i kjølvannet av Asiakrisen. Kvalitetsmessig fremstår byråkratiet likevel som bedre enn i de fleste andre utviklingsland, og mer på linje med østeuropeiske land som Latvia og Polen. En plausibel påstand er at tilsvarende intervensjon som i de tre nordøstasiatiske landene, ikke ville gitt samme positive effekt i Indonesia eller andre land med lav institusjonell kvalitet. Avslutningsvis kan det også være verdt å påpeke at den østasiatiske korrupsjon er av en annen karakter enn for eksempel de kaoslignende tilstandene i Afrika. I Øst-Asia har korrupsjon og bestikkelser i stor grad vært satt i system og tilfalt mindre grupperinger i samfunnet, for eksempel tidligere president Suharto og hans nettverk i Indonesia. Korrupsjonen har dermed blitt betraktet som en ekstra skatt, og uten at det rettfærdiggjør handlingene, har dette vært mindre skadelig for økonomien.

⁹⁷ Kaufmann, Kray og Mastruzzi, 2003

3.2.1.8 Avslutning

En rekke virkemidler og faktorer ved eksportpromoteringspolitikken blir presentert ovenfor. Målsettingen for intervensjonene var å skape økonomisk vekst gjennom en vridning bort fra produksjon for hjemmemarkedet, og over til produksjon for eksport. Et viktig forhold ved denne politikken er at den i stor grad var nøytral mellom de ulike eksportnæringene. Handelspolitikken, skatteincentivene, intervensjonen i finansmarkedene, og de institusjonene som skulle implementere og styre denne politikken, hadde som formål å styrke eksportpotensialet for hele økonomien. Det kan imidlertid være vanskelig å skille mellom denne generelle eksportpromoteringspolitikken og den spesielle støtten til enkeltsektorer. Som det vil fremgå nedenfor inneholdt også denne selektive promoteringspolitikken mange av de samme virkemidler og institusjoner.

3.2.2 Selektiv promotering

Skatteincentiver, subsidiert og dirigert kreditt, og tildeling av valuta, var alle virkemidler som ble brukt i for å støtte enkeltsektorer. Samtidig har den selektive promoteringspolitikken også blitt implementert, overvåket og kontrollert av de samme institusjoner som har hatt ansvar for hele eksportpolitikken, for eksempel MITI i Japans tilfelle. Skillet mellom disse to strategiene ligger dermed ikke først og fremst i ulik virkemiddelbruk, men mer i graden av næringsnøytralitet. Mens eksportpromoteringspolitikken la til grunn stor grad av nøytralitet mellom eksportører, har de selektive støtteordningene hatt som mål å styrke enkeltsektorer. Hvilke næringer som har fått slike særskilte ordninger har vært basert på vurderinger av strategiske hensyn og positive eksternaliteter til resten av økonomien.

Selektiv promotering av enkelt næringer er i hovedsak et trekk ved myndighetenes involvering i Japan, Sør-Korea og Taiwan. Også i enkelte av de andre landene har tilsvarende tiltak blitt iverksatt, for eksempel Malaysias forsøk på å etablere tungindustri på begynnelsen av 1980-tallet, men ikke med samme omfang og dyptgående virkninger. Det er derfor naturlig å presentere denne politikken med utgangspunkt i erfaringene fra de tre overnevnte landene, mens de øvrige landene blir utelukket fra diskusjonen. Den konkrete utforming og bruk av virkemidler er i stor grad lik det som er presentert for eksportpromoteringspolitikken, og jeg velger derfor å ikke gå mer i detalj i det etterfølgende.

Undertegnelsen av "the San Fransisco Peace Treaty" i 1952 ga japanske myndigheter et større politisk handlingsrom, og markerte starten på en industripolitikk der promotering av enkeltsektorer var en sentral faktor. 44 industrier ble "øremerket" som strategisk viktige i den videre utvikling, og fikk dermed tilgang til utvidede støtteordninger i forhold til den øvrige industri. Utvelgelsen av disse næringene ble dels gjort på grunnlag av reelle økonomiske betraktninger. Næringer med store ringvirkninger til resten av økonomien, enten gjennom produksjon av viktige innsatsfaktorer eller som en betydelig etterspørter av innsatsfaktorer fra andre virksomheter, ble plukket ut. Også forhold som skalafordeler, positive eksternaliteter og spredning av teknologi og kunnskap, var sentrale i utvelgelsen. Samtidig bærer også utvelgelsen preg av et visst innslag av styrking av nasjonalfølelsen, der enkelte industrier ble sett på som strengt nødvendige for at Japan skulle bli en respektert nasjon internasjonalt. Blant de utvalgte, strategisk viktige sektorene finner man både stål, skipsbygging, bilproduksjon og tekstilindustri. Senere ble fokus for politikken i større grad flyttet over på høyteknologiske næringer som elektronikk. Ministry of International Trade and Industri var den sentrale aktør i implementeringen av politikken, og de klassiske virkemidlene som subsidiert kreditt, skatteincentiver og tildeling av valutareserver ble brukt for å støtte de utvalgte næringene. Den totale verdi av subsidierte renter og skattelettelser var imidlertid relativt lave. Estimat for perioden 1962-1973 antyder at verdien som andel av investeringer var 1,9 prosent for stål, 4,9 prosent for maskinproduksjon og 6 prosent for strømproduksjon. For industrisektoren samlet sett var det tilsvarende tall 2 prosent. Importrestriksjoner ble også brukt for å styrke de nasjonale virksomhetene, og mens den gjennomsnittlige tollsats for industrien var 32 prosent i 1963, var tilsvarende tall for maskinindustrien 37 prosent og transportutstyr 62 prosent⁹⁸. For å utnytte skalafordeler utøvde også MITI press for å få virksomheter til å fusjonere, og produksjonskapasitet ble forsøkt kontrollert gjennom utstedelse av lisenser. Seks store konglomerater med virksomheter i en rekke ulike bransjer vokste etter hvert frem, hver med sin egen kommersielle bank og handelsvirksomhet. Båndene mellom disse såkalte keiretsuene og myndighetene var sterke, og gjennom sin kontroll over støtteordningene kunne myndighetene påvirke investeringsplaner og utvikling hos de private aktørene. Skjerming fra internasjonal konkurranse og keiretsuenes store produksjonskapasitet og kontroll over eksisterende distribusjonsnett gjorde inngangsbarrierene store både for internasjonale aktører og nyetablerte nasjonale virksomheter. Konkurransen var likevel sterk mellom det begrensede antall aktører, noe som

⁹⁸ Kokko, 2002, s.5-6

sikret effektiv ressursutnyttelse. I tillegg knyttet myndighetene som tidligere nevnt sine støtteordninger opp mot resultatmål, og kapasitetslisenser ble tildelt gjennom konkurranse mellom aktørene.

Av alle HPAE-landene er kanskje Sør-Korea det landet der myndighetenes rolle har vært mest fremtredende. Militærkuppet som førte General Park til makten, resulterte i en nasjonalisering av finansinstitusjonene, samtidig som mange prominente næringslivsledere ble fengslet. Disse ble senere løslatt, men på betingelse av at de føyde seg etter myndighetenes ønsker for næringsstruktur og utvikling. Fra 1962 ble det innført femårsplaner for økonomien, som inneholdt detaljerte mål for eksportutviklingen. Under de to første femårsplanene var imidlertid bruken av statlig intervensjon stort sett nøytral mellom ulike eksportbransjer, og støtteordningene ble gjort tilgjengelig for alle eksportører. Den tredje femårsplanen, som startet i 1971, markerte en overgang til selektiv promotering av enkelte eksportbransjer. Fokus for politikken ble etableringen av tungindustri og kjemisk industri. Utvelgelsen av disse sektorene ble delvis basert på endringer i komparative fortrinn, der Sør-Korea var i ferd med å bli utkonkurrert av andre land i produksjonen av arbeidsintensive varer. I tillegg var militærstrategiske hensyn avgjørende, da invasjon fra Nord-Korea fremsto som en kontinuerlig trussel. Seks bransjer ble valgt ut: Stål, petrokjemiske produkter og metallegeringer på grunnlag av ønsket om selvforsyning av disse viktige innsatsfaktorene, og skipsbygging, elektronikk og maskinindustri som et ledd i en dreining mot teknologi- og kapitalintensiv produksjon. Subsidiert kreditt var det fremste virkemiddelet, og i perioden 1973-1979 representerte finansiering fra myndighetene fem prosent av de totale budsjettene. I 1977 ble 45 prosent av total innenlands kredittgiving fra bankene dirigert til den kjemiske industrien og tungindustrien. Skatteinsentivene var også omfattende. Redusert overskuddsskattesats for nyetableringer innen de strategiske sektorene, medførte en effektiv skattesats de første fem år som var to tredjedeler lavere for disse virksomhetene sammenlignet med ordinære virksomheter⁹⁹. I tillegg ble også gunstige avskrivingsregler og handelspolitikk utformet for å styrke de promoterte sektorene. Med klare likhetstrekk til Japan, var også koblingen mellom myndigheten og privat næringsliv sterke, og chaebolene ble Sør-Koreas speilbilde av de japanske keiretsuene. Utover de overnevnte virkemidlene, garanterte også myndighetene implisitt for vareavsetning i markedene. Rodrik peker for eksempel på myndighetenes krav om at de innenlandske oljeraffineriene måtte benytte seg av sørkoreanske

⁹⁹ World Bank, 1993, s.309

skip for transport, noe som reduserte sjokkeffektene av shippingkrisen på midten av 1970-tallet og skapte en kunstig høy etterspørsel for shippingnæringen¹⁰⁰. Promoteringen av de seks utvalgte bransjene viste seg imidlertid å ikke være opprettholdbare på sikt. De finansielle byrdene var store, estimat fra Verdensbanken antyder at for 1977 alene var kostnadene ved subsidiert kreditt 75 milliarder won, det vil si 0,4 prosent av BNP, mens skattefritakene gav en reduksjon i skatteinntektene på 82 milliarder won¹⁰¹. I tillegg gjorde den høye andelen misligholdte lån finanssektoren sårbar. En omlegging av politikken var derfor nødvendig, og den femte femårsplanen, som startet i 1982, ble et steg bort fra 1970-tallets fokus på tungindustri og kjemisk industri.

Også i Taiwan ble selektiv promotering av enkeltsektorer en viktig strategi for å skape utvikling og vekst, men virkemidlene i form av kreditt, skattelettelser og valutatilodelinger var ikke like omfattende som i Japan og Sør-Korea. Allerede fra 1950-tallet ble spesifikke bransjer tilgodesett med særskilte støtteordninger, og frem til 1973 var produksjon av syntetiske fibere, plastikk, elektriske komponenter og klokker en del av de promoterte bransjene. Utvelgelsen var i stor grad basert på de komparative fortrinn landet allerede hadde i form av billig arbeidskraft, og disse næringene bidro utvilsomt til den formidable eksportveksten på 28 prosent årlig i perioden 1963-72¹⁰². Økende lønnsnivå og svekket konkurransevne innen arbeidsintensiv industri ledet til et skift i promoteringspolitikken over til kapitalintensiv tungindustri i 1973. Stål, petrokjemisk industri, bilproduksjon og skipsbygging ble promotert gjennom de ulike støtteordningene, men det tidligere tiårs rekordhøye eksportvekst kunne likevel ikke opprettholdes. Den begrensede suksessen medførte en ny omlegging av industripolitikken mot høyteknologiske bransjer som bioteknologi, informasjonsteknologi og presisjonsinstrumenter. Dette resulterte i høyere eksportvekst utover 1980-tallet, men fremdeles ikke på samme nivå som før 1973.

Virkemidlene som ble brukt for å promotere de utvalgte bransjene i Taiwan, var i stor grad lik de man finner i Japan og Sør-Korea. Noen forhold skiller imidlertid Taiwan fra de to andre landene. For det første var ikke omfanget av de selektive støtteordningene like stort. Dermed ble heller ikke den delvis mislykkede satsingen på tungindustri like kostbar som for Sør-Korea. Samtidig medførte ikke den statlige intervensjonen en sterk konsentrasjon av industrien rundt et fåtall enorme konglomerater. På ett område synes imidlertid

¹⁰⁰ Rodrik, 1994, s.27

¹⁰¹ World Bank, 1993, s.309

¹⁰² World Bank, 1993, s.132

interveneringen å være dypere enn i Japan og Sør-Korea; bruken av statlig eide virksomheter. På 1950-tallet var industrisektoren sterkt preget av store statlige virksomhetene, som opererte sammen med en rekke mindre private virksomheter. Disse statlig eide virksomhetene var imidlertid ikke direkte involvert i eksport, men snarere i fremstilling av innsatsfaktorer til andre deler av industrien, slik de store chaebolene og keiretsuene hadde ansvar for i sine respektive land. Statlig eide virksomheter fikk etter hvert en stadig mindre rolle i økonomien, ikke på grunn av privatiseringer, men snarere den sterke veksten i privat eksportindustri.

De selektive støtteordningene som har blitt presenter ovenfor, viser hvilken sentral rolle myndighetene har hatt for utviklingen i Øst-Asia. Japan, Sør-Korea og Taiwan er de landene der myndighetene har involvert seg mest for å skape økonomisk vekst, og statsapparatets ansvar har gått langt utover det å skape gode fundamentale rammevilkår. Den statlige intervensjonen både gjennom eksportpromoteringspolitikken, men især gjennom den selektive promoteringen, har skapt stor diskusjon.

3.2.3 Debatt

Den formidable veksten i Øst-Asia, og myndighetenes rolle i denne utviklingen, har ført til stor debatt. Som Hernandez påpeker, er et bemerkelsesverdig forhold ved denne debatten at både den neoklassiske og revisjonistiske økonomiske retning tar utviklingen i HPAE-landene til inntekt for sitt syn¹⁰³. Det neoklassiske synet hevder at det er den utstrakte bruken av markedsløsninger og liten involvering fra myndighetenes side som har lagt grunnlag for velstandsutvikling og produktivitetsvekst. Revisjonistene på sin side hevder at det er myndighetenes sterke intervensjon og tilsidesetting av markedskreftene som er årsak til utviklingen.

Det finnes en generell enighet om at de fundamentale forhold, som ble presentert i kapittel 3.1, har hatt en positiv innvirkning på utviklingen i Øst-Asia. Selv om budsjettunderskudd, inflasjon og gjelds nivå til enkelte tider og i enkelte land har vært urovekkende, har de asiatiske mirakeløkonomiene generelt gjort det bedre enn andre utviklingsland på områder som makroøkonomisk stabilitet, jordbruksreformer og utvikling av humankapital. På grunn av den rådende enigheten, blir ikke de fundamentale forhold nærmere drøftet. Kontroversene dreier seg først og fremst om myndighetenes intervensjon i markedene, og da især den

¹⁰³ Hernandez, 2004, s.2

selektive promoteringen av enkeltsektorer. Det er noen innslag fra denne debatten som vil bli presentert nedenfor.

Verdensbanken har vært en av de ledende premissleverandører i debatten om utviklingen i Øst-Asia. Det kanskje viktigste bidraget er publikasjonen ”The East Asian Miracle”, der Verdensbanken har undersøkt utviklingen og dens årsaker i de åtte HPAE-landene¹⁰⁴. Bankens konklusjoner ligger mellom de neoklassiske og revisjonistiske standpunkt, i noe man velger å kalle det markedsvennlige syn. Først og fremst vektlegges de fundamentale forholds positive innvirkning, og dette har vært bankens sterkeste anbefalinger til andre utviklingsland. ”The East Asian Miracle” er imidlertid også åpen for at eksportpromoteringspolitikken også har bidratt positivt til veksten, på tross av den intervensjonen dette har medført¹⁰⁵. En omlegging av handels- og valutapolitikken for å legge til rette for eksport fremfor importsubstitusjon, blir fremhevet som et avgjørende politisk grep. Intervensjon i finansmarkedene og dirigering av kreditt til eksportører blir til en viss grad sett på som et vekstfremmende virkemiddel, siden dette medførte en overføring av ressurser fra husholdninger til private virksomheter, og at den nødvendige investeringskapital dermed ble gjort tilgjengelig til en lavere pris. Det blir imidlertid fremhevet at den strenge kontrollen med bankene og regulering av rentedifferansen var avgjørende for dette virkemiddelets suksess, samt at et autonomt og effektivt statsapparat medførte at press fra særinteresser ikke fikk gjennomslag. Verdensbanken er også forsiktig i sine anbefalinger av denne intervensjonen, og hevder at effektene vil være lavere i dagens langt mer åpne internasjonale kapitalmarked. Bruken av selektive intervensjoner og promotering av enkeltsektorer blir imidlertid sterkt kritisert. Verdensbanken evaluerer denne politikken på grunnlag av to forhold. For det første vil en vellykket selektiv intervensjon medføre en endring i næringsstruktur utover det som kan forventes på bakgrunn av utvikling i faktorintensitet og komparative fortrinn. Banken mener at en slik endring ikke finner sted, og at utviklingen i næringsstrukturen er i samsvar med det man kunne forventet uten intervensjon fra myndighetenes side. For det andre må en vellykket promotering av enkeltsektorer også resultere i større vekst i totalfaktorproduktiviteten relativt til andre ikke-promoterte sektorer. For Japan finner man en viss empirisk støtte for at de promoterte sektorene faktisk opplevde sterkere produktivitetsvekst. For eksempel var produktivitetsveksten unormalt stor innen maskinindustri og kjemikalieproduksjon i perioden 1960-73. For Sør-Korea og Taiwans del er

¹⁰⁴ World Bank, 1993

¹⁰⁵ World Bank, 1993

imidlertid ikke dette tilfellet. I Sør-Korea hadde produksjon av klær og tekstiler, som ikke var blant de promoterte næringer, langt sterkere produktivitetsvekst enn den promoterte jern- og stålindustrien i perioden 1966-85. Tilsvarende mønster finnes også i Taiwan, der vekst i totalfaktorproduktivitet var størst i tekstilindustrien. I tillegg vektlegges det at denne politikken ble ført på bekostning av de sektorer som ikke ble promotert, og at de finansielle byrder var betydelige. Denne evalueringen leder dermed Verdensbanken til å hevde at den selektive intervensjonen var ineffektiv, og ikke fremmet vekst i BNP og produktivitet. Page oppsummerer Verdensbankens syn på denne måten: "In large measures, the HPAEs achieved high growth by getting the basics right"¹⁰⁶. Fokus på å skape gode rammevilkår, og en omlegging av politikken bort fra imports substitusjon og over til eksport, er bankens anbefalinger til myndigheter i andre utviklingsland. Selektiv promotering av enkeltsektorer og intervensjon i finansmarkedene for å skape vekst blir forkastet, delvis på grunn av manglende resultater, men også fordi det innebærer en større risiko i økonomier med mindre velutviklede offentlige institusjoner.

Verdensbanken medgir implisitt at Japans promotering av enkeltsektorer kan ha skapt høyere vekst og produktivitetsutvikling enn det man ellers kunne forventet. Andre observatører mener imidlertid at også det japanske systemet med å plukke ut vinnere har vært mislykket, for eksempel Beason og Weinstein¹⁰⁷. Beason og Weinstains konklusjoner er basert på undersøkelser av 13 sektorer i perioden 1955-1990. Fire viktige virkemidler for å promotere enkeltsektorer blir lagt til grunn; subsidierte lån, netto overføringer, skjerming fra internasjonal konkurranse, og skattelettelser. Forskernes konklusjon er todelt: For det første var politikken inkonsekvent. En sektor kunne få betydelig støtte gjennom enkelte virkemidler, mens andre virkemidler ikke ble brukt. For eksempel var beskyttelsen av gruveindustrien gjennom handelsrestriksjoner lav, samtidig som de andre virkemidlene promoterte denne sektoren sterkest. Den andre, og kanskje viktigste konklusjonen, var at de sektorene med høyest produktivitet, generelt ble mindre promotert. Korrelasjonen mellom de ulike virkemidlene og sektorens vekst var faktisk negativ. Dette leder Beason og Weinstein til å konkludere at det japanske systemet ikke plukket ut vinnere, men snarere tapere. Forfatterne har imidlertid blitt sterkt kritisert for sitt metodevalg, blant annet fordi man kun baserer seg på en enkel rangering av hvilke sektorer som har fått mest eller minst støtte, uavhengig av de faktiske forskjellene i støtteordningene.

¹⁰⁶ Page, 1994, s.624

¹⁰⁷ Beason og Weinstein, 1996

I sin publikasjon ”Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich”, utfordrer Dani Rodrik Verdensbankens syn om en eksportorientert vekst¹⁰⁸. Som tittelen antyder, tar Rodrik for seg veksten i Sør-Korea og Taiwan. Av to grunner mener Rodrik at eksportorientering umulig kunne ha en så sentral rolle som Verdensbanken og andre tilskriver den. For det første hevder Rodrik at de viktigste endringene for å promotere eksport skjedde allerede på slutten av 1950-tallet. Senere forbedringer i eksportinsentivene ble langt på vei motvirket av andre faktorer, for eksempel inflasjon. Likevel kom ikke eksportboomen i disse landene før midten på 1960-tallet, til tross for at eksport normalt er svært sensitiv overfor endringer i insentiver. Det andre momentet som svekker eksportorienteringens stilling som en avgjørende vekstfremmende faktor, er eksportens lave initiale nivå. I 1960 var eksporten omlag fem og ti prosent av BNP, for henholdsvis Sør-Korea og Taiwan. Selv med sterk eksportvekst vil ikke dette resultere i store effekter på den aggregerte økonomi før på 1970-tallet. For eksempel tyder estimater på at kun omlag ti prosent av BNP-veksten i Sør-Korea i perioden 1966-70 kunne tilskrives eksport¹⁰⁹. Eksportpromoteringspolitikken har dermed vært overdrevet, i det minste i disse to landene. I følge Rodrik har veksten vært investeringsledet fremfor eksportledet, og skisserer en utvikling der økte investeringer fører til økt import av kapitalvarer. I mangel på andre kapitalkilder må denne importøkningen finansieres av valutareserver opptjent gjennom økt eksport. Et fokus på investeringenes sentrale rolle gir også rom for å undersøke nærmere hvilke faktorer som bidrar til økte investeringer, og selektive intervensjoner blir her trukket frem. Myndighetenes direkte intervensjon bidro til koordinerte investeringsbeslutninger, og gjennom chaebolene i Sør-Korea og de offentlig eide virksomhetene i Taiwan ble det etablert komplementære virksomheter som kunne fremstille de nødvendige innsatsfaktorer. Overlatt til markedet ville ikke disse investeringene blitt foretatt på grunn av manglende koordinering. Rodriks publikasjon toner dermed ned eksportpromoteringsrolle, og gir støtte til at selektive intervensjoner har bidratt positivt i Sør-Korea og Taiwan. Rodrik fremhever også myndighetenes rolle i å bidra til kapitalakkumulasjon og investeringer i andre publikasjoner¹¹⁰.

¹⁰⁸ Rodrik, 1994

¹⁰⁹ Rodrik, 1994, s.13

¹¹⁰ Rodrik, 1997

En av de fremste kritikerne av Verdensbanken og det markedsvennlige syn, er Sør-Korea-eksperten Alice Amsden¹¹¹. Gjennom sin artikkel ”Why Isn’t the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of The East Asian Miracle” tar hun et oppgjør med det hun anser som anbefalinger gjennomsyret av den rådende neoliberalistiske politikk i USA og den øvrige industrialiserte verden. En rekke punkter ved publikasjonen er kritikkverdige, både med tanke på kildebruk, mangelfull forskning, og informasjonsstyring. Amsdens fremste ankepunkt er Verdensbankens definisjon av at selektive intervensjoner ikke var vellykkede siden de var i samsvar med det man kunne forvente ut fra utvikling i komparative fortrinn. At en politikk var ”market conforming” vil ikke si at den var ineffektiv, og påstander om at veksten ville vært større uten intervensjon fra myndighetenes side, er umulige å kontrollere i ettertid. Også Nicholas Crafts er åpen for at myndighetenes involvering og regulering av markedene har vært positiv for den økonomiske utvikling¹¹². Det han kaller en ”Gerschenkroniansk utviklingsstrategi”, med kredittallokering, subsidiering av nyetablerte virksomheter, og opprettelse av store, vertikalt integrerte aktører som viktige element, kan redusere koordinasjonsproblemer og andre hindringer for rask økonomisk vekst og gjenhenting i fattige land. Crafts presiserer likevel at en slik utviklingsmodell har potensielle negative effekter i form av nære koblinger mellom myndigheter og privat næringsliv som kan resultere i korrupsjon, og manglende krav til effektiv utnyttelse av investeringene. I tillegg vil en slik strategi ikke være tilpasset den økende kompleksiteten etter hvert som økonomiene blir mer modne, og den nødvendige liberalisering kan medføre betydelige omstillingskostnader.

De ulike innspillene ovenfor gir et lite innblikk i noen av kontroversene knyttet til veksten i Øst-Asia. Asiakrisen i 1997 førte til ytterligere kompleksitet. Forhold som frem til starten av 1990-tallet ble ansett som vekstfremmende, utviklet seg i løpet av kort tid til å bli kilder til ustabilitet. I etterkant av krisen ble også synet på ulike sider ved den østasiatiske veksten modifisert, for eksempel førte korrupsjonsskandalene i Sør-Korea til en revurdering av fordelene med et nært samarbeid mellom myndigheter og chaeboler. Det er verdt å merke seg at debatten både har dreid seg om den overlegne veksten i BNP og i produktiviteten. Som det vil fremgå i neste kapittel, er det også knyttet kontroverser til om det i det hele tatt har vært noen ekstraordinær produktivitetsvekst.

¹¹¹ Amsden, 1994

¹¹² Crafts, 1998

4 Det østasiatiske vekstregnskap

En hensiktsmessig metode å analysere den økonomiske veksten i Øst-Asia er å se på de ulike produksjonsfaktorenes bidrag. I et vekstregnskap separeres BNP-veksten i bidrag fra tre faktorer; fysisk kapital, humankapital, og totalfaktorproduktivitet. Økonomisk vekst kan komme som et resultat av en økning i en eller flere av disse faktorene. Vekst som følge av akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital er ikke opprettholdbar på lang sikt på grunn av avtakende marginalavkastning. Totalfaktorproduktiviteten, mer effektiv utnyttelse av produksjonsfaktorene, fremkommer som residualen etter bidrag fra fysisk kapital og humankapital er trukket fra den totale produksjonsvekst. Kontroversene har vært store omkring produktivitet utviklingen i HPAE-landene, og ulike publikasjoner har kommet med ulike estimat. Forskjellene kan forklares av ulike metoder for å estimere fysisk kapital og humankapital, hvilke sektorer av økonomien som inkluderes, og hvordan produksjonsfaktorene blir vektet. Vektingen skal i utgangspunktet representerer andel av inntekt som tilfaller kapital og humankapital, men mangelfullt datamaterialet, særlig i utviklingsland, gjør dette til en komplisert oppgave. For å fange inn bredden i estimatene, refereres det til ulike publikasjoner i gjennomgangen av totalfaktorproduktiviteten nedenfor.

I kapittel 3.1 og 3.2 ble myndighetenes rolle, både gjennom fundamentale forhold og selektiv intervensjon, beskrevet. Det er gjennom påvirkning av produksjonsfaktorene politikken får effekter på velstandsutviklingen. Drøftingen nedenfor vil vise hvordan den tidligere presenterte politikk har materialisert seg i form av økt akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital, og produktivitetvekst. Det er imidlertid viktig å presisere at forhold delvis utenfor myndighetenes kontroll også påvirker vekstregnskapet. Befolkningsutvikling og endringer i den demografiske struktur er representativ i så måte.

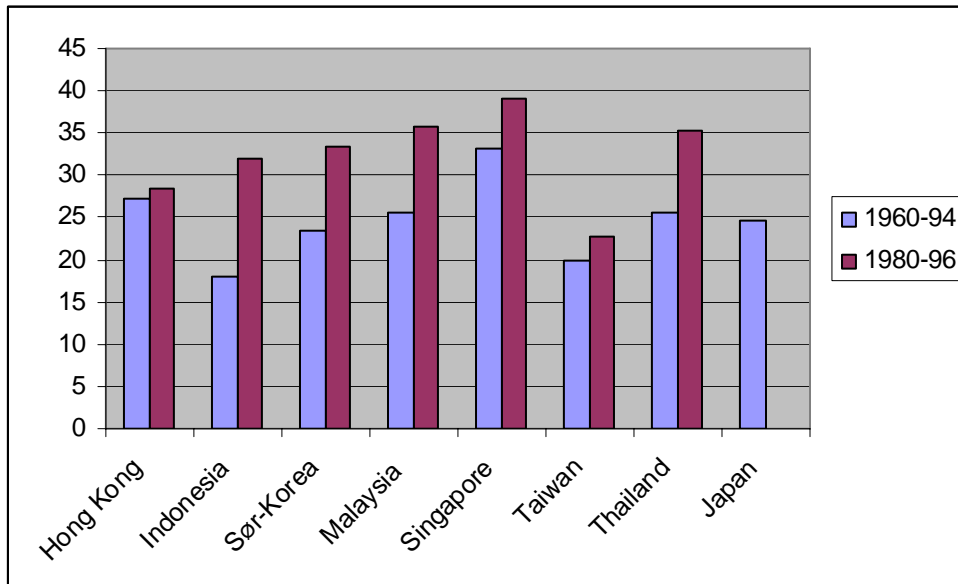
4.1 Fysisk kapital

Høye investeringsrater har vært et fremtredende trekk ved utviklingen i HPAE-landene. Begynnelsen av 1960-tallet markerer et skille med hensyn på kapitalakkumulasjon for de fleste HPAE-landene. Japan hadde startet denne prosessen noe tidligere. For perioden 1960-94 var den gjennomsnittlige investeringsrate for Øst-Asia på 21,1 prosent av BNP¹¹³. Dette var omtrent samme nivå som de industrialiserte landene og Latin-Amerika, og noe høyere enn

¹¹³ Collins og Bosworth, 1996, figur 1. Estimatet ekskluderer Japan, men inkluderer Filippinene.

de øvrige regioner. En mer detaljert beskrivelse av investeringsratene for perioden 1960-94 blir presentert figur 12.

Figur 12: Investering som andel av BNP (%), 1960-96¹¹⁴.



Sammenlignet med den europeiske vekstperioden i tiårene etter andre verdenskrig, var kapitalakkumulasjon en langt viktigere kilde til vekst i Øst-Asia¹¹⁵. Det store vekstbidraget skyldes i første rekke det initialt lavere kapitalnivå i regionen etter andre verdenskrig. Kapitalen kom dermed til produktiv anvendelse i økonomien, og avkastningen på investeringene var høy. Som figuren viser har investeringsratene vært økende over tid, og for flere av landene i overkant av 30 prosent av BNP. Denne økningen har bidratt til kapitalakkumulasjonens vekstbidrag har blitt opprettholdt i en situasjon der gevinstene ved lavt initialt kapitalnivå er redusert. To faktorer har gjort det mulig å opprettholde de høye investeringsratene; høy innenlands sparing og stor innstrømming av kapital fra utlandet.

Parallelt med den økonomiske veksten, opplevde HPAE-landene også en sterk vekst i sparingen. Særlig sammenlignet med andre utviklingsregioner har utviklingen i sparingen vært formidabel, noe følgende eksempel kan illustrere: I 1965 var spareratene i Latin-Amerika høyere enn i HPAE-landene. 25 år senere, i 1990, var spareratene i Latin-Amerika identisk med 1965-nivået, mens spareratene i HPAE-landene var 20 prosentpoeng høyere¹¹⁶. Den mest ekstreme økning i sparerater finner man for Singapore, som i 1965 konsumerte mer enn 100

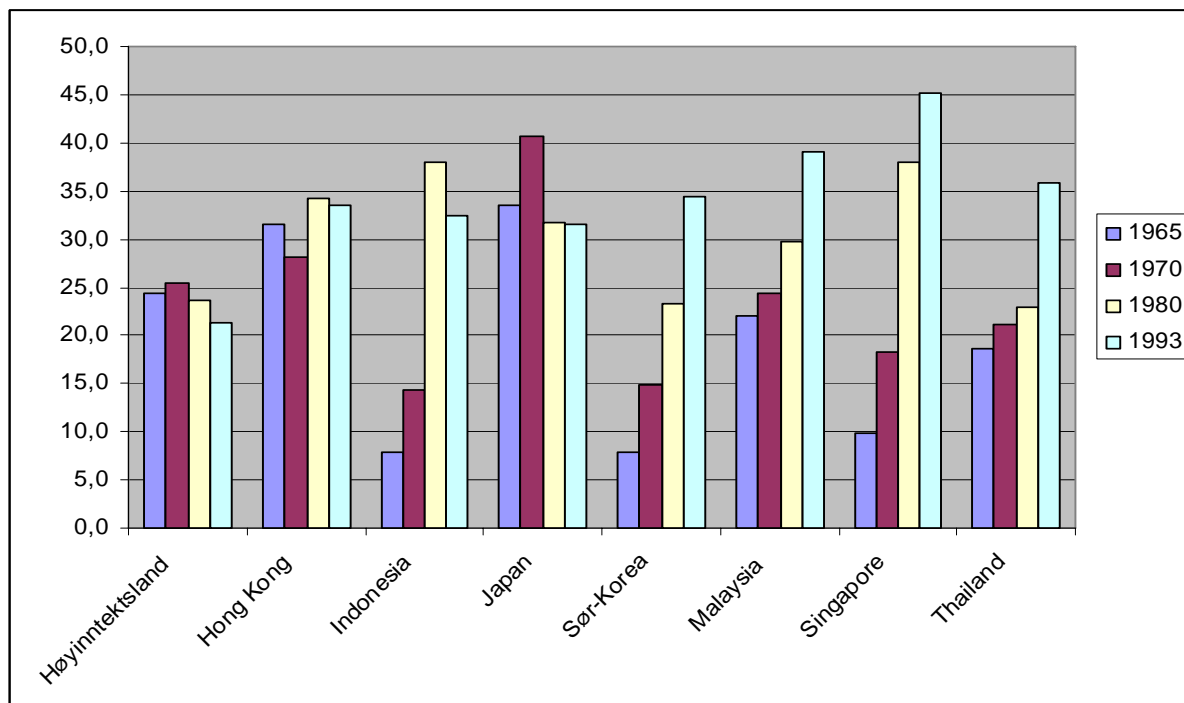
¹¹⁴ Crafts, 1998, tabell 6

¹¹⁵ Crafts, 1994, s.17

¹¹⁶ World Bank, 1993, s.41

prosent av BNP. I 1993 var den innenlandske sparingen i Singapore nesten 50 prosent av BNP¹¹⁷. Figur 13 gir en mer detaljert beskrivelse av spareratene i Øst-Asia.

Figur 13: Sparing som andel av BNP (%) for utvalgte år¹¹⁸.



Myndighetenes politikk har vært avgjørende for de høye spareratene, både direkte og indirekte. De fundamentale forhold har her spilt en sentral rolle. En stabil og forutsigbar makroøkonomisk politikk, med kontroll over budsjettbalanse og gjeldsbetjening, vedvarende lav inflasjon og generelt svakt positive realrenter, har skapt et sparevennlig økonomisk klima. Myndighetenes kontroll av banksektoren, enten det har vært gjennom offentlig eierskap eller reguleringer knyttet til kapitalkrav og rentedifferanse, har gitt befolkningen tiltro til de finansielle institusjonene. Høye transaksjonskostnader knyttet til bruk av finansielle institusjoner gjorde sparetilbøyeligheten lav i de rurale områder av landene. Opprettelsen av sparebanker har derfor vært særlig viktig for å mobilisere kapital fra landsbygda. I tillegg har skattesystemet forsterket spareinsentivene gjennom fordelaktig skattemessig behandling, både for enkeltindivider og virksomheter. Utover den indirekte påvirkning av spareratene, har også myndighetene involvert seg mer direkte. Den offentlige sparerate har vært høyere enn i andre utviklingsland, selv om forskjellene her er mer moderate enn for den private sparing¹¹⁹. I tillegg har enkelte land, for eksempel Japan, Malaysia, og Singapore, innført tvungen privat

¹¹⁷ Tenold, 1997, s.8

¹¹⁸ World Bank, 2005

¹¹⁹ World Bank, 1993, tabell 5.6

pensjonssparing. I hvor stor grad en slik bruk av tvang øker spareratene er imidlertid usikkert, i og med at den kan fortrenge deler av den frivillige sparing. Samtidig som myndighetenes politikk på en rekke områder har lagt til rette for økt sparing, har forhold mer eller mindre utenfor myndighetenes kontroll også bidratt positivt. Befolkningsutviklingen, som vil bli nærmere omtalt nedenfor, har vært sentral i så måte. Øst-Asia gikk inn i en demografisk transisjon etter andre verdenskrig, noe som medførte en sterk økning i den arbeidende del av befolkningen. Sammenlignet med både yngre og eldre generasjoner, er sparetilbøyeligheten større blant denne aldersgruppen. Endringer i befolkningsstrukturen har dermed bidratt til økt sparing, og således forsterket effektene av myndighetenes politikk. Denne effekten er imidlertid transitorisk, og isolert sett kan spareratene forventes å reduseres som følge av en aldrende befolkning. Et annet viktig forhold som har påvirket sparingen, er koblingen mellom økonomisk vekst og sparing. I en situasjon uten økonomisk vekst, må en økning i spareratene motsvares av en reduksjon i konsumet. Den vedvarende økonomiske veksten i Øst-Asia har imidlertid gjort det mulig å øke spareratene betraktelig, uten at konsumet av den grunn må reduseres. Sparing og vekst har dermed virket selvforsterkende på hverandre.

Utover de høye innenlandske spareratene, har også kapitalinnstrømming fra utlandet muliggjort de høye investeringsratene. Denne kapitalinnstrømmingen har kommet i flere former, både som bistandsmidler, lån, porteføljeinvesteringer og direkteinvesteringer. Særlig stor oppmerksomhet er det knyttet til de utenlandske direkteinvesteringene. Dette skyldes i stor grad denne komponentens store omfang, med de konsekvenser det har for kapitalakkumulasjon, sysselsetting og skatteinngang. Samtidig innbærer direkteinvesteringene en større grad av stabilitet og forutsigbarhet, sammenlignet med kortsiktige lån og porteføljeinvesteringer. I tillegg blir det fremhevet at denne type investeringer har positive eksternaliteter i form av kunnskapsspredning og produktivitetsutvikling, og er derfor særlig velkommen i utviklingsland. Selv om majoriteten av utenlandske direkteinvesteringene, både innstrømming og utstrømming, er knyttet til de vestlige landene, har også Øst-Asia fått en sterk posisjon som mottaker av utenlandske direkteinvesteringer. I Malaysia økte netto innstrømming av utenlandske direkteinvesteringer fra 94 millioner US dollar i 1970 til over fem milliarder US dollar i 1993. For Thailand var tilsvarende tall 42,8 millioner US dollar i 1970 og 1,8 milliarder US dollar i 1993, mens Indonesia opplevde en økning i netto innstrømming fra 83 millioner US dollar til over to milliarder US dollar i samme periode¹²⁰.

¹²⁰ World Bank, 2005

Billig og relativt velutdannet arbeidskraft, og stort effektivitetspotensial ved innføring av ny teknologi, synes å være en viktig determinant for kapitalinnstrømmingen. Dette kan også forklare endringene i kapitalstrømmene innad i regionen, og da særlig den økende kapitalinnstrømmingen til Thailand, Malaysia og Indonesia. Som en følge av reallønnsvekst har også flere av de nordøstasiatiske landene, for eksempel Japan og Sør-Korea, flyttet arbeidsintensiv produksjon til de tre nylig industrialiserte landene. Lavt lønnsnivå er imidlertid ikke tilstrekkelig til å forklare veksten i utenlandske direkteinvesteringer, noe manglende kapitalstrømmer til andre lavkostnadsland bekrefter. En oppmykning av reguleringene knyttet til internasjonale kapitalstrømmer var nødvendig, slik liberaliseringen i de tre nylig industrialiserte landene på 1970- og 1980-tallet er et eksempel på. På samme måte som for den innenlandske sparing, har den stabile makroøkonomiske politikken redusert usikkerheten knyttet til investeringer i regionen. Samtidig har en relativt høy institusjonell kvalitet gjort investorer trygge på at investeringene ikke har blitt ekspropriert. I tillegg har frihandelssoner og generelle skattefordeler bidratt til å trekke til seg kapital fra utlandet. Det er imidlertid viktig å påpeke at utenlandske direkteinvesteringer ikke har vært en viktig kapitalkilde i alle mirakeløkonomiene, noe Japan og Sør-Korea kanskje er de beste eksemplene på. Her har kapitalinnstrømmingen i større grad vært i form av lån, mens lisensiering har vært et virkemiddel for å oppnå kunnskapsspredning og produktivitetsvekst. Porteføljeinvesteringer har også fått en økende betydning, noe som indikerer en større tiltro til de østasiatiske finansmarkedene.

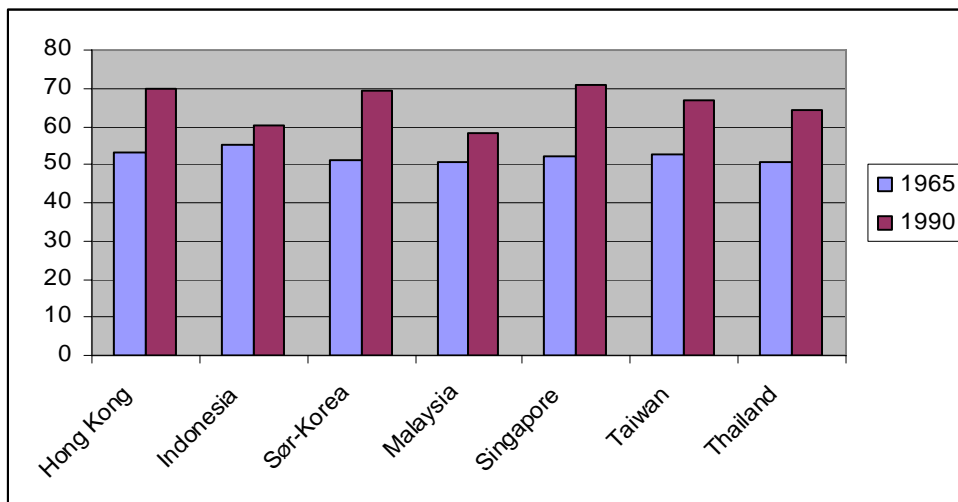
4.2 Humankapital

Akkumulasjon av humankapital har også vært en viktig vekstdriver i de østasiatiske mirakeløkonomiene. Dette skyldes delvis endringer i befolkningsstrukturen som til en viss grad ligger utenfor myndighetenes kontroll. Samtidig har vekstimpulsene fra denne demografiske endring blitt forsterket av myndighetenes politikk på områder som utdanning og jordbruksutvikling.

Økonomisk utvikling bringer med seg endringer i befolkningsstrukturen. Typisk for denne demografiske transisjon er en markant reduksjon i dødeligheten som følge av høyere inntekter, bedre ernæring, større tilgang til helsetjenester, og høyere utdanningsnivå. Også fødselsratene synker til et langt lavere nivå, men først en periode etter reduksjonen i dødeligheten. Dette etterslepet mellom dødelighetsrater og fødselsrater medfører en

midlertidig, sterk vekst i befolkningen. Denne befolkningsveksten resulterer også i endringer i befolkningsstrukturen, først som økning i andelen barn og unge, men etter hvert som en økning i den arbeidende del av befolkning. HPAE-landene gjennomgikk denne demografiske transisjon parallelt med den sterke økonomiske veksten i tiårene etter andre verdenskrig. Økningen i den arbeidende del av befolkning var særlig markant mellom 1970 og 1990, og av tabell 14 fremgår det at ved inngangen til 1990-tallet var over 60 prosent av befolkningen i aldersgruppen 15-64 i de aller fleste land.

Tabell 14: Prosent av befolkning i aldersgruppen 15-64 år¹²¹.



En arbeidsstyrke som vokste raskere enn befolkningen som helhet ga dermed en viktig vekstimpuls til økonomien i form av økt humankapital som innsatsfaktor i produksjonen. Størst vekst i arbeidsstyrken så man i Singapore og Hong Kong i perioden 1970-80, da arbeidsstyrken vokste med 4,3 prosent per år i begge land. Gjennomsnittlig årlig befolkningsveksten i samme periode var henholdsvis 1,5 og 2,5 prosent¹²². Samtidig resulterer en slik befolkningsstruktur som nevnt i en økning i spareratene, på grunn av økt sparetilbøyelighet i den arbeidende del av befolkning. Estimater tyder på at de demografiske endringene gjennom disse to kanalene kan ha bidratt til 1,5-1,9 prosentpoeng årlig vekstbonus for de østasiatiske landene¹²³.

Parallelt med de demografiske endringene og sterk vekst i den arbeidende del av befolkningen, ble stadig flere kvinner sysselsatt i den formelle del av økonomien. Denne

¹²¹ Crafts, 1998, tabell 7

¹²² World Bank, 1995, tabell 25

¹²³ Crafts, 1998, s.11

økningen i kvinnenes deltakelsesrate førte til en ytterligere vekst i arbeidsstyrken. Samtidig skjedde det store endringer i næringsstrukturen i landene, og utviklingen i jordbrukssektoren er sentral i så henseende. Som tidligere beskrevet ble det iverksatt betydelige produktivitetsfremmende tiltak i form av landreformer, investering i infrastruktur og innføring av nye vekster. I tillegg unngikk man i stor grad mange av de skadelige insentivvirkningene i form av høyt skattetrykk, priskontroll og handelsrestriksjoner som har svekket jordbrukssektoren i mange andre utviklingsland. Dette muliggjorde dermed en overføring av arbeidskraft fra den lavproduktive jordbrukssektoren, til sektorer med høyere produktivitet, uten at det fikk konsekvenser for produksjonen. Økt produktivitet i jordbruket førte således til økt akkumulasjon av humankapital i de øvrige sektorene av økonomien.

Både den demografiske transisjon, økning i kvinnenes deltakelse i arbeidsstyrken, og overføring av arbeidskraft fra jordbruket førte til en kvantitetsmessig økning av humankapitalen. Humankapitalens bidrag til veksten i Øst-Asia har imidlertid også et kvalitetsmessig aspekt, der myndighetenes investering i humankapital er sentral. Som tidligere presentert medførte dette en betydelig forbedring i befolkningens utdanningsnivå. Det er kanskje i særlig grad de prioriteringene som ble gjort mellom ulike utdanningsnivå, fremfor omfanget av investeringene, som skiller HPAE-landene fra andre utviklingsregioner. Denne kvalitetsforbedringen har ytterligere forsterket humankapitalens bidrag til den økonomiske veksten. De østasiatiske landenes akkumulasjon av humankapital er således en historie om både økning i kvantitet og kvalitet, der myndighetene har hatt avgjørende innvirkning.

4.3 Totalfaktorproduktivitet

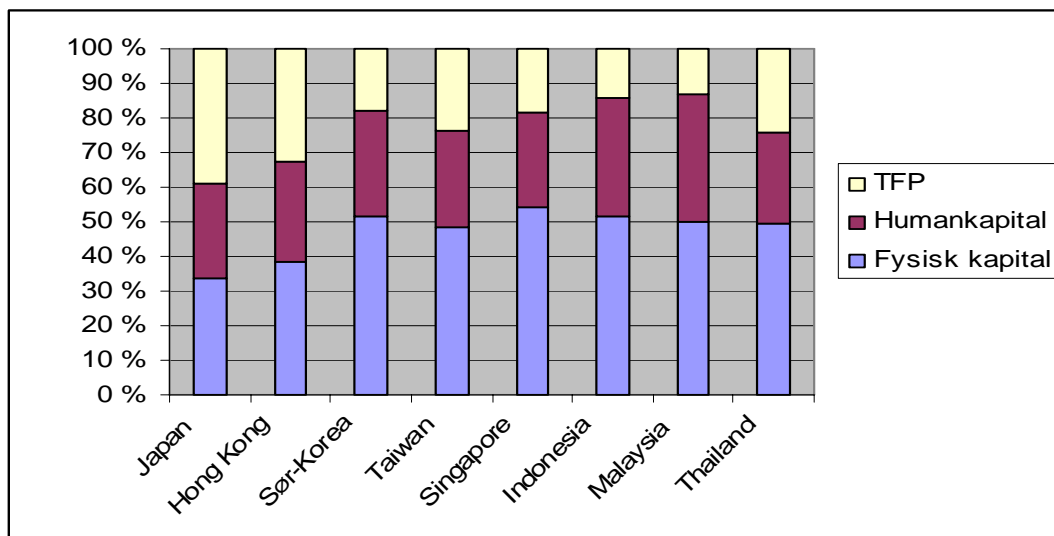
Ovenfor er det vist hvordan myndighetenes politikk har påvirket akkumulasjonen av fysisk kapital og humankapital. Det ble også fastslått, uten å vise til konkrete tall, at denne akkumulasjonen har vært viktige bidrag til de høye vekstratene i HPAE-landene. Nedenfor vil Collins og Bosworths estimater for disse faktorenes bidrag bli presentert. Disse beregningene vil også danne grunnlaget for hvor stort vekstbidrag man tillegger totalfaktorproduktiviteten, siden denne fremkommer som residualen etter man har tatt høyde for fysisk kapital og humankapital¹²⁴. Denne totalfaktorproduktiviteten er resultatet av ny teknologi, effektivitetsfremmende innovasjoner, bedre organisering, og gevinster fra spesialisering. Som

¹²⁴ Collins og Bosworth, 1996

det vil fremgå av presentasjonen kan det synes som om produktivitetsveksten bidrag har vært overdrevet, og at HPAE-landenes formidable vekst først og fremst skyldes overlegen akkumulasjon av innsatsfaktorer.

Susan M. Collins og Barry P. Bosworths studie av de ulike faktorenes vekstbidrag er en av de mest refererte i debatten om produktivitetsveksten i Øst-Asia ¹²⁵. Publikasjonen omhandler alle HPAE-landene bortsett fra Japan og Hong Kong, og gjennom inndelingen i ulike underperioder er det også mulig å studere endringene over tid i de ulike faktorenes bidrag. I figur 15 er de relative bidragene fra fysisk kapital, humankapital og totalfaktorproduktivet gjengitt for hele perioden 1960-94 for de enkelte HPAE-landene.

Figur 15: Faktorenes relative vekstbidrag¹²⁶.

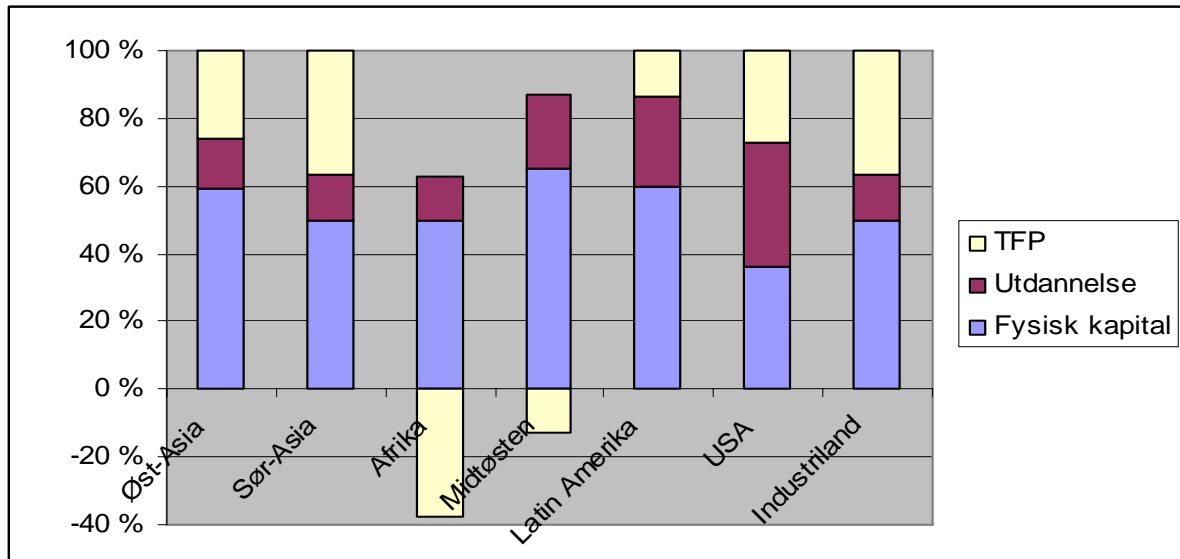


¹²⁵ Collins og Bosworth, 1996

¹²⁶ Crafts, 1998, tabell 5. Estimat for Japan gjelder perioden 1950-73 og er hentet fra Maddison. Estimatet for Hong Kong er hentet fra Young (1995). Resterende estimat er basert på Collins og Bosworth (1996).

For å se det østasiatiske vekstregnskap i en internasjonal sammenheng, viser figur 16 faktorenes relative vekstbidrag per arbeider for ulike regioner i perioden 1960-94.

Figur 16: Faktorenes relative vekstbidrag per arbeider¹²⁷.



Det mest fremtredende trekk ved figur 15, er det store vekstbidraget fra akkumulasjonen av fysisk kapital. For alle landene, bortsett fra Japan, er dette den viktigste kilden til vekst. En viss reduksjon i bidraget fra den fysiske kapital kan registreres i slutten av perioden, men likevel var dette fremdeles den viktigste enkeltfaktor¹²⁸. Det er nærliggende å forklare dette ved den initialt lave kapitalbeholdning i regionen som gjorde kapitalen særlig produktiv i begynnelsen av vekstperioden. Det er også interessant å merke seg at land med til dels svært ulike tilnærminger til internasjonale kapitalstrømmer ikke viser store forskjeller i kapitalakkumulasjon. Dette eksemplifiseres av Singapore og Sør-Korea, der det førstnevnte land har vært svært åpen for utenlandske direkteinvesteringer, mens det andre har ført en restriktiv politikk overfor denne type investeringer og i stedet basert sitt behov for kapitalinnstrømming på låneopptak. Likevel har bidraget vært nærmest identisk med 4,4 prosentpoeng for Singapore og 4,3 prosentpoeng for Sør-Korea, noe som indikerer at valg av finansieringskilde er underordnet så sant myndighetene opererer innenfor et gjeldsnivå som ikke fører til ustabilitet¹²⁹. Figur 16 gir også muligheten til å sammenligne akkumulasjonen av fysisk kapital på tvers av regioner. Det relative bidraget fra fysisk kapital i Øst-Asia er høyere enn i Afrika, Sør-Asia og de vestlige landene, tilnærmet identisk med Latin-Amerika, og noe

¹²⁷ Collins og Bosworth, 1996, tabell 4. Japan er klassifisert i gruppen "Industriland", mens Filippinene er inkludert i gruppen "Øst-Asia".

¹²⁸ Collins og Bosworth, 1996, tabell 4

¹²⁹ Crafts, 1998, tabell 5

lavere enn Midtøsten. Det er imidlertid viktig å presisere at det absolutte bidraget fra fysisk kapital er høyere i Øst-Asia enn i de øvrige regioner, siden den økonomiske veksten har vært høyere i denne regionen. For eksempel er det absolutte vekstbidrag fra fysisk kapital 2,5 prosentpoeng per arbeider i Øst-Asia, mens det tilsvarende tall i Latin-Amerika kun er 0,9 prosentpoeng¹³⁰.

Figur 15 fanger opp humankapitalens samlede relative vekstbidrag, både de kvantitetsmessige endringene i form av økt arbeidsstyrke, og de kvalitetsmessige aspektene gjennom økt utdanning og kunnskapsnivå. Som det fremgår av figuren har også humankapitalen spilt en viktig rolle for veksten i Øst-Asia. Størst har bidraget vært i Japan, Sør-Korea og Malaysia, der humankapitalen har stått for 2,5 prosentpoeng av veksten, mens tilsvarende tall for Indonesia er 1,9 prosentpoeng. Til sammenligning var bidraget fra humankapital under the Golden Age i Storbritannia, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland i størrelsesorden 0,2-0,5 prosentpoeng¹³¹. Dermed kan den fordelaktige utvikling i befolkningsstruktur og kunnskapsnivå også forklare inntektskonvergens med høyinntektslandene. Figur 16, som baserer seg på bidrag per arbeider, gjør det mulig å separere effektene av utdanning. Som figuren viser, er utdanningens relative vekstbidrag per arbeider lavere i Øst-Asia enn i USA, Latin-Amerika og Midtøsten, og noe høyere enn de øvrige regioner. Det absolutte vekstbidraget per arbeider er imidlertid høyere i Øst-Asia enn i alle andre regioner. Forskjellene mellom de ulike landene i Øst-Asia er små, med Thailand og Sør-Korea som ytterpunkt med henholdsvis 0,4 og 0,8 prosentpoeng¹³².

Tabell 9: Gjennomsnittlig årlig vekst i totalfaktorproduktivitet (%)¹³³.

Japan (1950-73)	3,6	Øst-Asia (1960-94)	1,1
Hong Kong	2,4	Øst-Asia (1984-94)	1,6
Sør-Korea	1,5	Sør-Asia	0,8
Taiwan	2	Afrika	-0,6
Singapore	1,5	Midtøsten	-0,3
Indonesia	0,8	Latin Amerika	0,2
Malaysia	0,9	Industriland (ekskl. USA)	1,1
Thailand	1,8	USA	0,3

¹³⁰ Collins og Bosworth, 1996, tabell 4

¹³¹ Crafts, 1998, tabell 5

¹³² Collins og Bosworth, 1996, tabell 3

¹³³ Collins og Bosworth, 1996, tabell 3-4. Estimater for Japan er fra Maddison, 1996, og estimater for Hong Kong er fra Young, 1995, gjengitt i Crafts 1998, tabell 4).

Collins og Bosworths estimater tilsier at fysisk kapital og humankapital står for tre fjerdedeler av veksten i Øst-Asia eksklusiv Japan, og produktivitetsutviklingen har således hatt en underordnet rolle i vekstmirakelet. Fra tabell 9 fremgår det at det er betydelige forskjeller mellom de enkelte landene. Japan er i en særstilling med en produktivitetsvekst på 3,6 prosent. Produktivitetsveksten i de andre østasiatiske landene er noe mer moderat. Hong Kong med sine 2,4 prosent og Taiwan med sine 2,0 prosent plasserer disse landene i det øvre sjikt, mens Indonesia og Malaysia er de landene med lavest produktivitetsutvikling på henholdsvis 0,9 og 0,8 prosent per år. Det er også interessant å merke seg at blant de økonomiene med høyest produktivitetsvekst finnes både land med sterk statlig regulering, for eksempel Taiwan og Japan, og land der myndighetenes rolle har vært minimal, som i Hong Kong. Estimaten gir dermed ikke noen svar på hvilken organisering som gir høyest produktivitetsvekst. Sammenligner man produktivitetsveksten i HPAE-landene med andre land og regioner, fremgår det også at utviklingen relativt sett har vært moderat. Kun Japan kan fremvise produktivitetsvekst på linje med Frankrike (3,1 prosent), Italia (3,2 prosent) og Vest-Tyskland (3,3 prosent) i deres første tiår med gjenhenting etter andre verdenskrig¹³⁴. Tabell 9 viser også at over hele tidsperioden 1960-94 har produktivitetsutviklingen vært identisk mellom Øst-Asia og de industrialiserte landene, med en årlig vekst på 1,1 prosent. Dette plasserer riktignok Øst-Asia og de industrialiserte landene i ledelsen på verdensbasis, ikke først og fremst på grunn av at produktivitetsveksten har vært unormalt høy, men snarere på grunn av den svake utviklingen i de andre regionene, for eksempel Midtøsten (-0,3 prosent), Afrika (-0,6 prosent) og Latin Amerika (0,2 prosent). Collins og Bosworths resultater viser imidlertid en viss økning i produktivitetsveksten for Øst-Asia utover 1980-tallet, og for perioden 1984-94 var årlig vekst 1,6 prosent¹³⁵. Dette skjedde parallelt med en reduksjon i vekstbidraget fra akkumulasjon av fysisk kapital, og produktivitetsforbedringer ble dermed en viktigere kilde til økonomisk vekst på 1980-tallet.

Kontroversene omkring produktivitetsutviklingens rolle i det østasiatiske vekstmirakel har vært stor, og ulike estimater har blitt fremsatt av ulike aktører. Det kan derfor være hensiktsmessig å presentere noen alternative resultater for å nyansere bildet. Tabell 10 viser Alwyn Youngs estimater for årlig vekst i totalfaktorproduktivitet¹³⁶.

¹³⁴ Crafts, 1998, tabell 4

¹³⁵ Collins og Bosworth, 1996, tabell 4

¹³⁶ Young, 1994, og Young, 1995

Tabell 10: Gjennomsnittlig årlig vekst i totalfaktorproduktivitet¹³⁷.

	TFP-vekst
Hong Kong	2,3
Sør-Korea	1,7
Singapore	0,2
Taiwan	2,6
Indonesia	1,2
Malaysia	1,1
Thailand	1,5

Selv om Youngs estimater ikke er identiske med Collins og Bosworths, er forskjellen kun betydelig for Singapore (0,2 vs. 1,5 prosent). For de øvrige landene er resultatene i samsvar med hverandre. Også i Youngs arbeider fremstår Taiwan og Hong Kong som de landene med høyest produktivitsvekst, mens Indonesia og Malaysia har, sammen med Singapore, den svakeste utviklingen i totalfaktorproduktivitet. Japan er ikke inkludert i Youngs forskning. Sarel's arbeid fra 1997 gir noe høyere estimater for produktivitsveksten i Indonesia (1,2 prosent), Malaysia (2,0 prosent), Singapore (2,2 prosent) og Thailand (2,0 prosent)¹³⁸. Likevel forsterker bare disse resultatene inntrykket av at totalfaktorproduktiviteten har vært moderat, og ikke på langt nær av den karakter som for eksempel kan observeres i Vest-Europas gjenhenting av USA de første tiårene etter andre verdenskrig.

De overnevnte undersøkelser av produktivitsutviklingen i Øst-Asia står delvis i kontrast til de påstandene som blir gitt av Verdensbankens i publikasjonen "The East Asian Miracle"¹³⁹. Også Verdensbanken slår fast at akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital forklarer mye av den økonomiske utvikling i Øst-Asia, og indikerer at to tredjedeler av veksten skyldes disse to faktorene. Samtidig tillegges produktivitsutviklingen en større rolle, og rask produktivitsvekst hevdes å være en av de mest fremtredende trekk ved vekstmiraklene. Estimater for totalfaktorproduktiviteten i perioden 1960-89 varierer fra i underkant av to prosent per år for Indonesia, Malaysia og Singapore, til nærmere 4,5 prosent per år for Taiwan og Hong Kong. Estimatenes for Thailand, Sør-Korea og Japan ligger mellom tre og fire prosent¹⁴⁰. Dette er til dels betydelig høyere produktivitsvekst enn det som ble presentert ovenfor.

¹³⁷ Young, 1994 og Young, 1995. Estimatenes for Hong Kong, Sør-Korea, Singapore og Taiwan representerer perioden 1966-90. Estimatenes for Malaysia, Indonesia og Thailand representerer perioden 1970-85.

¹³⁸ Sarel, 1997. Gjengitt i Crafts, 1998, tabell 3.

¹³⁹ World Bank, 1993

¹⁴⁰ World Bank, 1993, figur 1.10

4.4 Oppsummering

Som det fremkommer av presentasjonen ovenfor har akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital vært av avgjørende betydning for veksten i Øst-Asia. Det har også blitt påpekt at myndighetene har hatt en sentral rolle for akkumulasjonen. Politikken som ble ført, både med tanke på fundamentale rammebetingelser og mer aktiv intervensjon i økonomien, har vært et viktig grunnlag for høye spare- og investeringsrater og innstrømming av kapital fra utlandet. I tillegg har myndighetenes forsterket effektene av en voksende arbeidsstyrke ved å øke kunnskapsnivået gjennom en bevisst satsing på utdanning. Dette har resultert i langt høyere vekstrater for både fysisk kapital og humankapital enn andre regioner, både om man sammenligner med land i utviklingsfasen eller industrialiserte land. Overlegen akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital har således vært de viktigste faktorene for å forklare HPAE-landenes inntektskonvergens med den industrialiserte verden.

Historisk sett har episoder med vedvarende høy økonomisk vekst og gjenhenting vært forbundet med rask produktivitsvekst. Gjennom innføring av ny teknologi og organisering har inntektsgapet mellom verdensledere og etterfølgere blitt redusert. USA og Tysklands gjenhenting av Storbritannia på 1800-tallet, og Vest-Europas gjenhenting av USA i etterkrigstiden, er eksempler på dette. Hvorvidt man vurderer det østasiatiske vekstmirakel som en tilsvarende episode, er avhengig av hvilke estimer for totalfaktorproduktivitet man legger til grunn. Tar man utgangspunkt i Verdensbankens påstander, har også utviklingen i HPAE-landene vært forbundet med høy produktivitsvekst. De årlige vekstratene for totalfaktorproduktiviteten var på linje med, eller til og med høyere, enn tilsvarende tall for de vesteuropeiske landene i de første tiårene etter andre verdenskrig. Dette synet på utviklingen har imidlertid blitt utfordret av andre publikasjoner. Både Collins og Bosworth¹⁴¹, og Young¹⁴². At produktivitsveksten i Øst-Asia fremstår som relativt høy i en internasjonal sammenheng, skyldes i større grad de svært dårlige resultatene som andre utviklingsregioner har kunnet fremvise. Ifølge disse forfatterne er det dermed den overlegne akkumulasjonen av fysisk kapital og humankapital som har skapt inntektskonvergens, mens totalfaktorproduktiviteten har hatt en underordnet rolle. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at Japan står i en særstilling. Her har vekstratene for totalfaktorproduktiviteten vært på nivå med for eksempel Vest-Tyskland, Frankrike og Italia, noe som gjør det naturlig å sidestille

¹⁴¹ Collins og Bosworth, 1996

¹⁴² Young, 1994, og Young, 1995

Japan med de vesteuropeiske landene som opplevde rask gjenhenting av USA i de første tiårene etter andre verdenskrig.

Hvilke estimat for totalfaktorproduktiviteten man legger til grunn har også konsekvenser for debatten om den østasiatiske vekstmodell, og hvordan andre utviklingsland kan oppnå samme høye vekstrater. Kontroversene omkring hvilke politiske virkemidler som har skapt produktivitetsvekst kan virke malplassert dersom man for eksempel legger Collins og Bosworths resultater til grunn, i og med at det der blir konkludert at produktivitetsutviklingen i de østasiatiske landene ikke har vært noe utover det ordinære¹⁴³. Sagt med forfatternes egne ord: "...any claims that the policies "worked" by generating large gains in productivity should be viewed with suspicion"¹⁴⁴. Den viktigste lærdomen andre utviklingsland kan trekke fra erfaringene i Øst-Asia blir dermed hvilken politikk som muliggjorde den overlegne akkumulasjonen av fysisk kapital og humankapital.

I dette og det foregående kapittel er det gitt en presentasjon av viktige elementer ved utviklingen i Øst-Asia etter andre verdenskrig. Myndighetenes politikk, enten det gjelder fundamentale forhold eller mer aktive intervensjoner i markedet, har vært sentral i så henseende. Samtidig har det fremgått at det HPAE-landene ikke er en ensartet gruppe økonomier. Myndighetene har inntatt ulike roller i de forskjellige landene, og graden av involvering strekker seg fra tilnærmet frihandel som det ene ytterpunkt, til utstrakt bruk av regulering og kontroll av privat næringsliv. Likevel har enkelte hovedtrekk utkrystallisert seg. I neste kapittel vil jeg se i hvilken grad disse elementene også gjør seg gjeldende for Kina.

¹⁴³ Collins og Bosworth, 1996

¹⁴⁴ Collins og Bosworth, 1996, s.26

5 Kinas utvikling i lys av den østasiatiske utviklingsmodell

De to foregående kapitler ga en gjennomgang av sentrale elementer ved den økonomiske utvikling i Øst-Asia, og hvordan disse elementene påvirket veksten gjennom virkningene på fysisk kapital, humankapital og totalfaktorproduktivitet. Fokuset blir nå flyttet til Kina i årene etter 1978. Problemstillingen som forsøkes å besvares er om, og i hvilken grad, de samme elementene gjør seg gjeldende for den økonomiske utviklingen i Kina. For å gjøre sammenligningen så oversiktelig som mulig vil strukturen i de to etterfølgende kapitler stort sett være i samsvar med gjennomgangen av Øst-Asia. Både data for fundamentale forhold og intervensering i markedet vil bli presentert, i tillegg til et eget vekstregnskap for Kina. Presentasjonen vil imidlertid bli noe mer konsis, og i stor grad være konsentrert om de dataene som finnes for de ulike elementene. En grundig gjennomgang av hvordan disse elementene påvirker veksten synes unødvendig, i og med at dette allerede er redegjort for tidligere. Det er også viktig å presisere at de etterfølgende kapitler ikke må anses som en fullstendig gjennomgang av utviklingen i Kina. Kun de elementer som kjennetegner de østasiatiske mirakeløkonomier, og som inngår i ”den østasiatiske utviklingsmodell”, vil bli presentert. Det faller utenfor denne oppgavens problemstilling å drøfte andre vekstfremmende faktorer som er spesifikke for Kina.

5.1 Fundamentale forhold

Seks ulike faktorer er inkludert i drøftingen av de fundamentale forhold i Øst-Asia. De samme seks elementene, som er sentrale for et lands økonomiske omgivelser og rammevilkår, vil bli gjennomgått for Kinas del:

- Makroøkonomisk stabilitet
- Utvikling av jordbrukssektoren
- Investering i humankapital
- Sikkert finanssystem
- Begrensede prisforstyrrelser
- Åpenhet for utenlandsk teknologi

5.1.1 Makroøkonomisk stabilitet

Makroøkonomisk stabilitet, gjennom relativt balanserte budsjetter, lav inflasjon, håndterbar utenlandsgjeld og valutakurser som styrket eksport, var viktig for å skape gode økonomiske rammevilkår i HPAE-landene. De samme elementene har også vært sentrale i Kina.

5.1.1.1 Offentlige budsjetter

De offentlige budsjettene i HPAE-landene har i større grad enn andre utviklingsland vist overskudd eller mindre underskudd, og har sålede bidratt til makroøkonomisk stabilitet. Det offentlige budsjett i Kina består av to deler; ett budsjett for de sentrale myndigheter, og ett budsjett for provinsmyndighetene. Siden 1970-tallet har det skjedd store endringer i fordelingen mellom disse to myndighetsnivåene, både når det gjelder inntekter og utgifter. I perioden 1976-80 sto de lokale myndighetene for 82,2 prosent av de totale budsjettinntektene, i perioden 1991-95 var dette redusert til 59,7 prosent. Dette skjedde parallelt med en økning i de lokale myndighetenes budsjettutgifter, fra 50,3 prosent (1976-80) til 70 prosent (1991-95)¹⁴⁵. I tillegg til endringer i fordelingen mellom sentrale og lokale myndigheter, medførte også de økonomiske reformene en forandring i de ulike inntektskildenes relative betydning. I 1978 sto overføringer fra statlig eide virksomheter for over halvparten av budsjettinntektene, de resterende inntekter kom i form av skatt. 20 år senere, i 1998, sto skatteinntektene for hele 926.280 milliarder RMB av de totale budsjettinntektene på 987.595 milliarder RMB¹⁴⁶. Denne endringen i inntektssammensetningen kan hovedsakelig forklares av implementeringen av "the contract responsibility system" i 1987, som var et brudd med det tidligere system der overskudd fra statlig eide virksomheter tilfalt myndighetene. I stedet ble det inngått kontrakter mellom virksomhetene og myndighetene om en fast årlig skatt. Overskudd utover dette faste beløpet, kunne holdes tilbake i virksomhetene.

Figur 17 viser utviklingen i de offentlige budsjettkomponentene i perioden 1978-96. Både inntektene og utgiftene har vist en vedvarende økning i reformperioden. Særlig markant var økningen fra begynnelsen av 1990-tallet. De offentlige budsjettene ble imidlertid redusert relativt til landets totale produksjon: I 1978 var de totale offentlige budsjettinntekter 31,2 prosent av BNP¹⁴⁷. Tilsvarende tall for 2001 var 7,2 prosent¹⁴⁸. Denne relative tilbakegangen

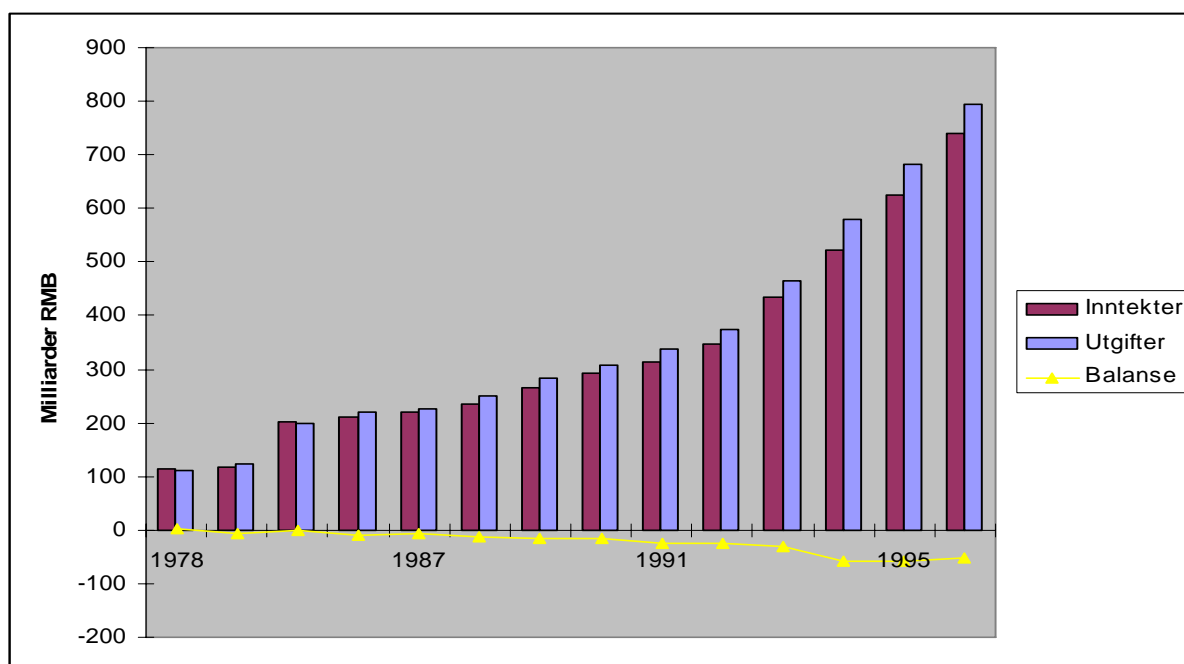
¹⁴⁵ Yabuki og Harner, 1999, tabell 18.3

¹⁴⁶ Chow, 2002, s.125. RMB er den offisielle forkortelsen for den kinesiske valutaen renminbi. Enkelte kilder opererer også med yuan som betegnelse på den kinesiske valuta.

¹⁴⁷ Yabuki og Harner, 1999, tabell 18.1

skyldes i stor grad systemet med overskuddsdeling, der myndighetene hadde krav på et fast, nominelt beløp fra de statlig eide virksomhetene. Brorparten av gevinstene ved sterk økonomisk vekst ble således tilbakeholdt i virksomhetene. Figur X viser også at budsjettutgiftene vokste noe raskere enn budsjettinntektene, noe som resulterte i et økende budsjettunderskudd. I 1990 var det offentlige budsjettunderskudd 1,9 prosent av BNP, mens tilsvarende tall for 2001 var 2,9 prosent¹⁴⁹.

Figur 17: Utvikling i offentlige budsjetter, milliarder RMB¹⁵⁰.



Utviklingen i de offentlige budsjettene kan være en kilde til makroøkonomisk ustabilitet. Ma er kritisk i sin evaluering av finanspolitikken: "Over the past 15 years, the government's fiscal policy had played virtually no stabilization role"¹⁵¹. En stabiliserende, motsyklisk finanspolitikk kan reflekteres som en negativ korrelasjon mellom budsjettunderskudd og produksjonsvekst, noe Ma ikke finner støtte for i perioden 1979-91¹⁵². Forfatteren påpeker også at den tidligere nevnte fordeling av de offentlige budsjettene mellom ulike myndighetsnivå, vanskeliggjør en stabiliserende finanspolitikk. På den annen side ligger de offentlige budsjettunderskuddene innenfor de rammer som er opprettholdbare med dagens vekst.

¹⁴⁸ World Bank, 2004, s.222

¹⁴⁹ World Bank, 2004, s.222

¹⁵⁰ Yabuki og Harner, 1999, tabell 18.1

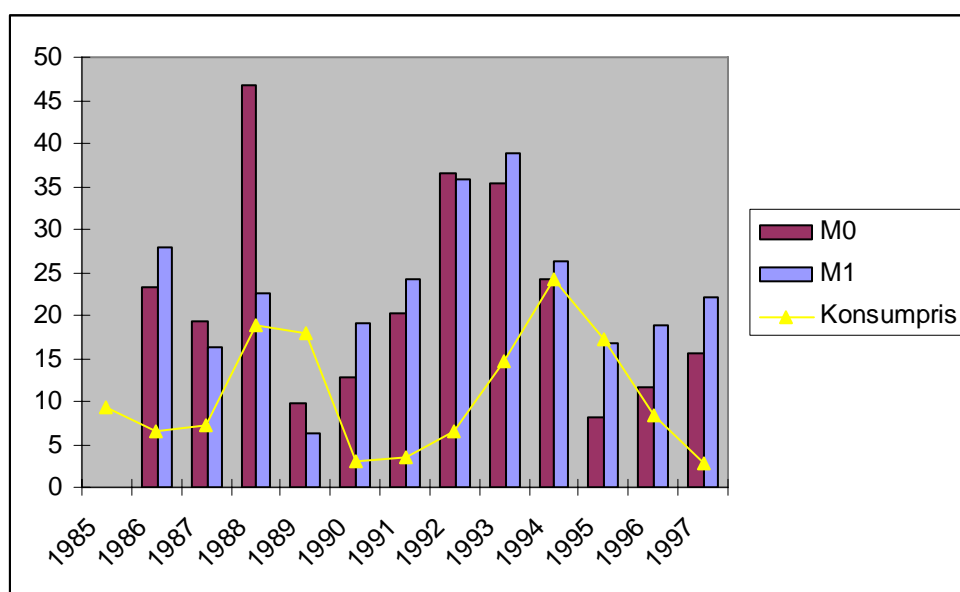
¹⁵¹ Ma, 1995, s.14

¹⁵² Ma, 1995, s.14

5.1.1.2 Inflasjon

Selv om inflasjonen over kortere perioder var over 20 prosent i enkelte HPAE-land, var den langsiktige prisveksten i Øst-Asia på et nivå som ikke skapte realøkonomisk ustabilitet. Prisutviklingen i Kina etter 1978 er nært koblet til endringer i myndighetenes tilbud av penger. Figur 18 viser to mål for pengemengden i økonomien, M0 (penger i sirkulasjon) og M1 (penger i sirkulasjon samt kortsiktige innskudd), i perioden 1986-97, samt utviklingen i konsumpriser.

Figur 18: Pengemengdevekst (M0 og M1) og konsumprisvekst, 1985-97¹⁵³.



Figuren fanger opp tre episoder der økt prisveksten har vært over ti prosent årlig: Som et resultat av selvstendigjøringen av de offentlig eide virksomhetene i 1984, tok mange av disse foretakene opp lån direkte i sentralbankens underavdelinger. Manglende kontroll av bankenes kredittgiving resulterte i en 50 prosents økning i pengemengden mellom januar 1984 og januar 1985, noe som resulterte i en konsumprisvekst på nærmer ti prosent i 1985¹⁵⁴. Også de høye inflasjonsratene i 1988 og 1989 var et resultat av myndighetenes mangelfulle regulering av bankene, i en situasjon der stadig pågående reformer ga virksomheter og konsumenter større rom for låneopptak. Den hittil siste periode med sterk inflasjon (1993-95) kom som en konsekvens av oppgangskonjunktur og økt kredittetterspørsel, nok en gang uten at myndighetene klarte å kontrollere lokalbankene. Inflasjonen ble brakt ned på et forsvarlig nivå fra 1996, blant annet etter at den nyinnsatte sentralbanksjefen truet med oppsigelser dersom bankene gikk utover sine utlånsrammer. Dette har ledet til en gjennomsnittlig årlig

¹⁵³ Yabuki og Harner, 1999, tabell 18.8 og tabell A2.8

¹⁵⁴ Chow, 2002, s.121

konsumprisvekst for hele perioden 1978-1998 på 10,7 prosent¹⁵⁵. Siden 1998 har konsumprisene vært stabile, og til og med svakt synkende for enkelte år, noe som reflekterer myndighetenes økte fokus på å bekjempe inflasjon¹⁵⁶. Parallelt med de volatile inflasjonsratene har de nominelle rentene vært relativt stabile, og oppjusteringen av renten som følge av inflasjonspress har ofte vært utilstrekkelig og kommet for sent¹⁵⁷. Dette har resultert i negative realrenter i de periodene der inflasjonen har vært høy.

Som for finanspolitikken, vil også en evaluering av myndighetenes evne til å kontrollere inflasjonen være avhengig av hvilke økonomier man sammenligner med. Både Hagen¹⁵⁸ og Ma¹⁵⁹ påpeker at pengepolitikken ikke har vært stabiliserende, og at inflasjonsratene i perioder har vært høy, særlig sammenlignet med de industrialiserte landene. Årsaken tilskrives i stor grad sentralbankens desentraliserte struktur og manglende regulering av underavdelingenes utlån. I tillegg har sentralbanken, etter press fra statsapparatet, også vært en sentral aktør i kredittgiving til utvalgte virksomheter og sektorer. Som en konsekvens av disse problemene, har myndighetene gjennom the Central Bank Law (1994) forsøkt å gjøre sentralbanken mer uavhengig. Til tross for periodevis høy inflasjon er det imidlertid på sin plass å påpeke at prisveksten på langt nær har vært på samme urovekkende nivå som andre lav- og middelinntektsland, der gjennomsnittlig årlig konsumprisvekst i perioden 1961-91 var 61,8 prosent¹⁶⁰. Inflasjonen har heller ikke over tid vært over 20 prosent årlig, noe Verdensbanken antyder er et kritisk nivå som kan skape realøkonomisk ustabilitet¹⁶¹.

5.1.1.3 Utenlandsgjeld

Ikke alle HPAE-landene hadde offentlig utenlandsgjeld av betydelig omfang, og det samme var lenge tilfellet for Kina også. Kapitalinnstrømming i form av utenlandsgjeld har imidlertid økt i omfang etter at de økonomiske reformene åpnet opp for friere kapitalbevegelser i Kina. Størstedelen av utenlandsgjelden er i form av kommersielle lån; i 1996 stod denne komponenten for 56,94 milliarder US dollar av totalt 116,28 milliarder US dollar. Lån fra utenlandske myndigheter er også betydelige, og i 1996 var omfanget av disse på 22,16

¹⁵⁵ Young, 2000, tabell 3

¹⁵⁶ World Bank, 2005

¹⁵⁷ Hagen, 2002, s.17

¹⁵⁸ Hagen, 2002, s.16

¹⁵⁹ Ma, 1995, s.35-36

¹⁶⁰ World Bank, 1993, tabell 3.2

¹⁶¹ World Bank, 1993, s110

milliarder US dollar¹⁶². Økt opplåning i utlandet har imidlertid skjedd innenfor ansvarlige rammer, og ikke ledet til gjeldskriser eller ustabilitet. I 1997 var myndighetens utenlandsgjeld som andel av BNP åtte prosent¹⁶³. Samme år var utenlandsgjelden og rente- og avdragsbetalingene som andel av eksportinntektene henholdsvis 63,2 og 7,3 prosent¹⁶⁴. Solid vekst både for eksport og produksjon i de etterfølgende årene har ført til reduksjon i gjeldens relative størrelse, og i 2004 var myndighetenes utenlandsgjeld som andel av BNP kun en prosent¹⁶⁵. Ikke i noe enkelt år har gjeldens relative størrelse oversteget det som regnes som kritisk nivå. Heller ikke gjeldens sammensetning og varighet har vært en kilde til ustabilitet, der den kortsiktige gjelden kun har stått for omlag 15 prosent av total utenlandsgjeld¹⁶⁶.

To faktorer kan i hovedsak forklare utenlandsgjelden har blitt holdt innenfor forsvarlige rammer. For det første har myndighetens regulering av gjelden vært omfattende, på tross av de økonomiske reformer som er gjennomført. Sentralbanken samt the State Administration of Foreign Exchange har vært sentrale aktører, og har hatt som formål nettopp å forhindre et uforsvarlig opptak av lån i utlandet. Kvoter, tildelinger og godkjenninger av enkeltprosjekter har vært brukt som virkemidler for å kontrollere utenlandsgjelden. I tillegg til den direkte statlige styringen, har også den økonomiske utvikling indirekte bidratt til forsvarlig opplåning. Sterk økonomisk vekst har gjort økonomien i stand til å tåle et høyere gjeldsnivå, og økte eksportinntekter har sørget for opptjening av de nødvendige valutareserver for tilbakebetaling av avdrag og renter. Den økte utenlandsgjelden har således ikke medført ustabilitet og fare for gjeldskrise.

5.1.1.4 Valutakurser

Svakt undervurdert valutakurs overfor viktige handelspartnere var av stor betydning for HPAE-landenes eksportresultater. I Kina har valutakursen vært strengt regulert av myndighetene i tiårene etter de økonomiske reformene startet. Valutatransaksjoner knyttet til internasjonal handel må dokumenteres, og valutahandel uten direkte tilknytting til eksport og import må godkjennes av the State Administration of Foreign Exchange. Både inn- og utstrømming av porteføljeinvesteringer blir regulert, og også utenlandske direkteinvesteringer, som etter hvert har fått et enormt omfang og er en svært viktig kapitalkilde, blir overvåket.

¹⁶² Yabuki og Harner, 1999, tabell 28.3

¹⁶³ World Bank, 2005

¹⁶⁴ Yabuki og Harner, 1999, s.247

¹⁶⁵ World Bank, 2005

¹⁶⁶ Yabuki og Harner, 1999, s.247

Som en følge av disse omfattende reguleringene, har sentralbankens valutapolitikk fått stor innvirkning på valutakursutviklingen.

På grunn av USAs særstilling som Kinas viktigste handelspartner, har særlig den kinesiske renminbis utvikling i forhold til den amerikanske dollar vært sentral. Frem til 1994 opererte Kina med to valutakurser, en ”offisiell” kurs og en markedskurs. I starten av reformperioden ble majoriteten av valutatransaksjonene gjort til den offisielle kurs, særlig var dette tilfelle for de statlig eide virksomhetene. Denne kursen var sterkt overvurdert, noe som resulterte i billig import av innsatsfaktorer og kapitalvarer, men også svekket konkurransekraft og dyrere eksport. Gradvise devalueringer i forhold til US dollar utover 1980-tallet ble gjort som en konsekvens av underskudd på handelsbalansen. Samtidig fikk stadig flere virksomheter foreta valutatransaksjoner til markedskurs, noe som i starten kun var forbeholdt de fire frihandelssonene¹⁶⁷. Innføringen av en uniform valutakurs i januar 1994 til den da gjeldende markedskurs, medførte en sterk depresiering av den offisielle valutakursen. I tillegg ble det gjennomført ytterligere oppmykning av valutareguleringene. Siden midten av 1990-tallet har den effektive realvalutakursen vært relativt stabil¹⁶⁸.

Som følge av de ulike endringene i valutapolitikken, har Kina opplevd sterk depresiering av valutaen i perioden etter 1978. Dette har styrket kinesiske virksomheters konkurransekraft internasjonalt, og således vært avgjørende for den formidable eksportveksten. Samtidig har valutakursen vært stabil mellom 1994 og 2005, noe som har gitt forutsigbarhet og stabilitet i en periode der andre land i regionen opplevde valutakrise og store økonomiske problemer.

5.1.1.5 Oppsummering

En samlet evaluering av den makroøkonomiske politikk i Kina etter 1978, vil være avhengig av hvilke andre økonomier man sammenligner med. Den langsiktige trenden viser sterk produksjonsvekst gjennom hele perioden, men dette dekker over til dels betydelige konjunktursvingninger. Som det blir påpekt ovenfor, har både finanspolitikken og pengepolitikken vært utilstrekkelig for å rette opp i disse svingningene. Svakheter ved systemet og organiseringen av politikken blir trukket frem som årsaker til manglende stabilitet. Fordelingen av de offentlige inntekter og utgifter mellom ulike myndighetsnivå, har

¹⁶⁷ Hagen, 2002, s80

¹⁶⁸ World Bank, 2005

vanskeliggjort en effektiv, motsyklisk implementering av finanspolitikken. Når det gjelder pengepolitikken, kan alle de tre episodene med tosifrede inflasjonsrater i senere tid, knyttes til sentralbankens manglende evne til å kontrollere kredittveksten i de ulike underavdelingene. En desentralisert struktur har således forhindret penge- og finanspolitikken i å virke stabiliserende på økonomien, noe som har resultert i betydelige konjunktursvingninger sammenlignet med andre industrialiserte økonomier. Sett i forhold til andre utviklingsland har imidlertid både budsjettunderskuddene og inflasjonsratene vært lave.

5.1.2 Jordbruk

Effektivisering av jordbruket i HPAE-landene la grunnlag for overføring av arbeidskraft til mer produktive sektorer av økonomien, og var dermed en viktig faktor i landenes akkumulasjon av humankapital. Slutten av 1970-tallet markerer et viktig skille for jordbrukssektoren i Kina. I tiårene frem mot reformene ble jordbruket organisert i kollektivbruk, der alt fra avlingstype til distribusjon, salg og priser var underlagt statlig kontroll. Denne organiseringen førte imidlertid med seg store vansker i form av lav produktivitet, for høy sysselsetting, og tidvis problem med å dekke den økende befolknings ernæringsbehov. I 1980 sto jordbrukssektoren for 30 prosent av BNP, mens sysselsettingen tilsvarte 69 prosent av samlet sysselsetting¹⁶⁹.

Jordbruksreformene kom etter initiativ fra jordbruksarbeidere og tjenestemenn på lavere nivå, og ikke som en følge av en bevisst politikk fra sentrale myndigheter. Sentralt i reformen var implementeringen av "the household responsibility system", der husholdningene fikk beholde produksjon utover de kvoter som myndighetene hadde krav på. Den tilbakeholdte produksjon kunne dermed konsumeres selv eller selges på markedet, og ga således jordbruksarbeiderne større insentiver til å øke produksjonen. Lignende initiativ hadde vært forsøkt tidligere, blant annet tidlig på 1960-tallet. Politisk motvilje fra Mao Zedong og sentraladministrasjonen, og forfølgelse av 100.000 tjenestemenn i jordbrukssektoren, satte imidlertid en effektiv stopper for dette¹⁷⁰. Også i 1978 var sentraladministrasjonen skeptiske til det økte innslag av markedsmekanismer, og kun enkelte kommuner fikk tillatelse som en prøveordning. Resultatene, i form av økt produksjon og produktivitet, var umiddelbare, noe som førte til at stadig flere jordbrukskollektiv ble omorganisert. I tillegg ble øvrige reguleringer av

¹⁶⁹ World Bank, 2005

¹⁷⁰ Wang, 2003, s.115

jordbrukssektoren også liberalisert gjennom tilrettelegging for økt spesialisering, utvikling av private markeder, økte produktpriser og etter hvert avvikling av det statlige distribusjons- og salgsmonopol. Landområdene ble imidlertid beholdt i offentlig eie, men retten til å drive jordbruksproduksjon ble tildelt private husholdninger, noe som i praksis medførte privat eiendomsrett. Reformene medførte en fundamental endring jordbrukssektoren i løpet av få år, og ved utgangen av 1984 opererte 99 prosent av produksjonsenhetene under ”the household responsibility system”¹⁷¹.

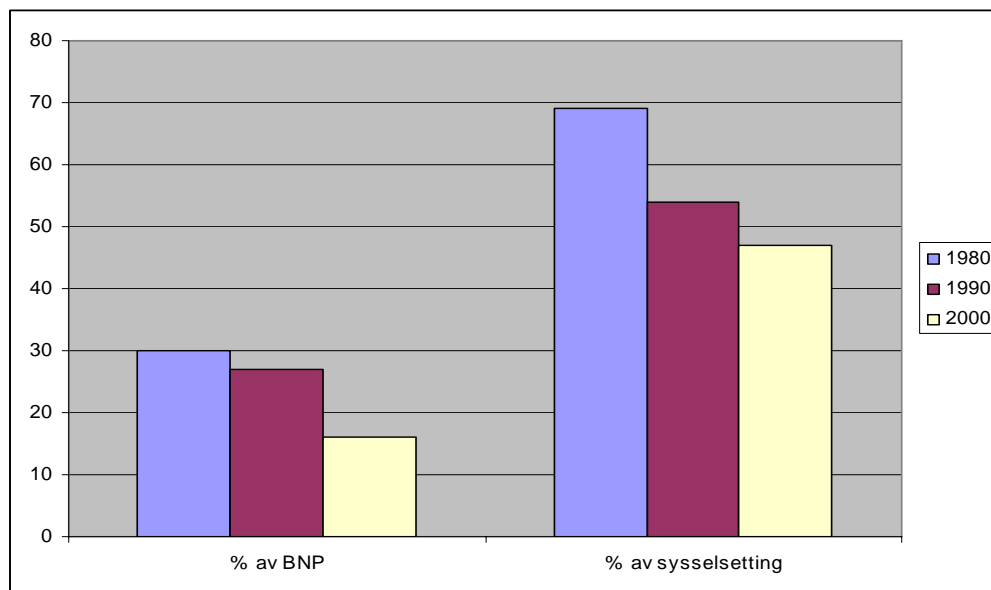
Jordbruksreformene resulterte i sterk produksjonsvekst og økte inntekter for befolkningen i rurale strøk. I 1978 var den totale matproduksjon 304,8 millioner tonn, mens det tilsvarende tall for 1997 var 492,6 millioner tonn. Dette skjedde parallelt med en liten reduksjon i dyrket areal, fra 99,4 millioner hektar i 1978, til 95,5 millioner hektar i 1997¹⁷². Veksten i jordbruket sto også for en betydelig del av den totale BNP-vekst i de første reformårene. Fra midten av 1980-tallet var de største reformgevinstene høstet, og jordbruket fikk mindre direkte betydning for den økonomiske veksten i de senere årene. Selv om de direkte effektene på BNP-utviklingen var av en mer kortvarig karakter, har endringene i jordbrukssektoren hatt stor indirekte betydning. Produktivitetsveksten gjorde det mulig dekke matbehovet til den økende, urbane befolkning, og økte inntekter til jordbruksarbeiderne førte til større etterspørsel etter andre produkter. Viktigst har imidlertid effektene på arbeidsmarkedet vært. Estimer tyder på et overskudd av jordbruksarbeidere på begynnelsen av 1980-tallet i størrelsesorden 160-200 millioner¹⁷³. Denne lavproduktive overskuddsarbeidskraften kunne dermed overføres til mer produktiv anvendelse i øvrige sektorer, og har således vært sentral i Kinas industrivekst. Det er verdt å merke seg at disse gevinstene i stor grad har kommet som et resultat av endringer i insentivstrukturen i jordbruket, der økt innslag av markedsmekanismer har gitt insentiver til produktivitetsvekst og økt produksjon. Sektoren bærer fremdeles preg av tradisjonelt jordbruk, statlig regulering, og overskudd av arbeidskraft, og investering i infrastruktur og maskiner samt ytterligere liberalisering kan fremdeles gi store produktivetsgevinster. Figur 19 oppsummerer jordbrukets reduserte betydning for produksjon og sysselsetting.

¹⁷¹ Wang, 2003, s.118

¹⁷² Yabuki og Harner, 1999, tabell A2.5

¹⁷³ Wang, 2003, s.120

Figur 19: Jordbrukets andel av BNP og sysselsetting, 1980, 1990 og 2000¹⁷⁴.



5.1.3 Investering i humankapital

En bevisst satsing på humankapital fra myndighetenes side, la grunnlaget for fremskritt i HPAE-landenes utdanningsnivå. Allerede i tiårene før de økonomiske reformene, hadde utdanningsvariablene for Kina utviklet seg i positiv retning. Bekjempelse av analfabetisme var et prioritert område allerede på 1950-tallet, og på 1960-tallet startet implementeringen av en politikk som tok sikte på å oppnå ni års obligatorisk utdanning¹⁷⁵. 1949 var det totale antall innrullerte elever 54,4 millioner, mens tilsvarende tall for 1981 var 194,75 millioner. Dette tilsvarer en firedobling av innrulleringen, i en periode der befolkningen som helhet ble nesten fordoblet¹⁷⁶. Sammenlignet med andre land på samme inntektsnivå hadde dermed Kina en relativt velutdannet befolkning allerede før vekstperioden startet, og Amartya Sen hevder blant annet at dette kan være en vesentlig forklaring på at de økonomiske reformene i Kina har gitt større gevinster enn tilsvarende grep i India, der befolkningen hadde et lavere utdanningsnivå¹⁷⁷. Tall for 1994 viser en gjennomsnittlig utdanning på 5,33 år for den voksne befolkning, noe som er en sterk økning fra 1960 da gjennomsnittlig antall år var 1,66¹⁷⁸. Dette plasserer Kina noe under snittet for Øst-Asia, men over snittet for samtlige

¹⁷⁴ World Bank, 2005

¹⁷⁵ Wang og Yao, 2001, s.8

¹⁷⁶ Chow, 2002, tabell 12.2

¹⁷⁷ Sen, 1999, s.42

¹⁷⁸ Collins og Bosworth, 1996, tabell 2. Gjennomsnittlig antall år utdanning for den voksne befolkning (25 år og eldre).

andre utviklingsregioner. Analfabetismen blant befolkningen over 15 år ble i 1996 estimert til 17,82 prosent. Forskjellene mellom kjønn var betydelige, med 10,12 prosent for menn og 25,54 prosent for kvinner¹⁷⁹.

Til tross for stor fremgang i viktige utdanningsvariabler siden andre verdenskrig, har det vært reist kritikk mot Kinas investering i humankapital. De totale offentlige utgiftene til utdanning har vært lavere enn gjennomsnittet for utviklingsland, og var i 1995 2,5 prosent av BNP¹⁸⁰. Heckman er kritisk til Kinas utdanningspolitikk, og hevder at økte investeringer i fysisk kapital har gått på bekostning av investeringer i humankapital, selv om den samfunnsmessige avkastning er langt høyere for humankapital¹⁸¹. En av årsakene til dette skyldes stor forskjell mellom privat og samfunnsmessig avkastning av humankapital. Et rigid arbeidsmarked og offentlig regulerte lønninger har medført at økt utdanning kun gir marginalt høyere lønn. Den private avkastning har dermed vært lav, og Chow indikerer en avkastning på omlag 4 prosent per år utdanning¹⁸². Økt utdanning har således gitt for små gevinster til at verken enkeltpersoner eller myndigheter ser seg tjent med å øke investeringene, særlig sett i forhold til at avkastning på fysisk kapital har vært betydelig høyere. Tar man derimot hensyn til andre, indirekte gevinster av utdanning utover økte lønninger, for eksempel økt produktkvalitet som følge av bedre kvalifisert arbeidskraft, større evne til omstilling, og bedre muligheter til å ta i bruk ny teknologi, øker avkastningen til 30-40 prosent¹⁸³. Legger man disse estimatene til grunn, er det all grunn til å tro at det underinvesteres i humankapital i Kina.

Det er også rettet kritikk mot utdanningspolitikken og dens effekter på inntektsulikheter mellom de ulike deler av landet. Utdanning er underlagt de offentlige budsjetter på lavere nivå, og utgifter til utdanning varierer dermed med den økonomiske aktivitet i de enkelte distrikter. Forskjellene er således betydelige mellom de rurale områder i vest som i liten grad har opplevd sterk vekst, og de urbane, østlige deler av landet. Dette har resultert i fire ganger større utgifter per elev i urbane områder¹⁸⁴, og gjennomsnittlig fire år kortere utdanning i rurale områder¹⁸⁵. Økte investeringer i humankapital, særlig i de rurale strøk, blir derfor en

¹⁷⁹ Chow, 2002, s.354

¹⁸⁰ Chow, 2002, s.354

¹⁸¹ Heckman, 2002

¹⁸² Chow, 2002, s.211

¹⁸³ Heckman, 2002, s.7

¹⁸⁴ Chow, 2002, s.354

¹⁸⁵ Heckman, 2002, s.13

utfordring for de kinesiske myndighetene dersom veksten skal vedvare og inntektsulikheter utjevnes.

5.1.4 Finansmarkedene

Stabile finansmarkedene var avgjørende for de høye spare- og investeringsratene i Øst-Asia, og også i Kina har finansmarkedene spilt en sentral rolle i utviklingen etter 1978. Som i mange andre økonomier i utviklingsfasen, har de kinesiske finansmarkedene i stor grad basert seg på bankvesenet som kilde til kapitalreising. Aksje- og obligasjonsmarkeder og alternative finansinstitusjoner har spilt en underordnet rolle, og har først fått betydning de senere år. Banksektorens utvikling og soliditet har dermed blitt avgjørende for finansmarkedenes stabilitet og evne til å generere økonomisk vekst. Frem til 1979 var sentralbanken, "People's Bank of China" (PBC), landets eneste bank. I tillegg til typiske sentralbankfunksjoner, slik som implementering av myndighetenes pengepolitikk, hadde også sentralbanken ansvar for innskudd og kredittgiving. Reformene fra slutten av 1970-tallet og fremover, har i stor grad tatt sikte på å skille disse sentralbankfunksjonene fra handelsbankfunksjonene. Første januar 1984 ble det opprettet fire statlig eide handelsbanker som skulle betjene de ulike sektorene i økonomien, mens PBC fikk et overordnet ansvar for pengepolitikken og overvåking av handelsbankene. Parallelt med denne fristillingen vokste det også frem mindre, alternative finansinstitusjoner, slik som landkreditt- og bykreditsamvirker og forsikringsselskaper. Ytterligere liberalisering ble gjennomført utover 1990-tallet, og de fire, store kommersielle bankene fikk gradvis en mer uavhengig stilling.

Utviklingen i bankvesenet i Kina må sees i sammenheng med de øvrige økonomiske reformene siden 1978. Oppblomstringen av "township and village enterprises", og den økte andelen private virksomheter, skapte behov for et annet finansielt system enn det rådende, et behov som ble forsøkt dekket gjennom liberaliseringen av finansinstitusjonene. Til tross for kontinuerlige tilpasninger, har svakheter blitt avdekket, og finanssystemet er således en potensiell kilde til ustabilitet. Disse problemene kan i stor grad forklares av at trekk ved det gamle systemet fortsatt har gjort seg gjeldene. Selv om man skilte ut sentralbankens forretningsbankaktivitet i 1984, var fremdeles de fire handelsbankenes oppgave å yte lån til politiske formål. Kredittgivingen var således i større grad påvirket av politiske ønsker, enn vurderinger av de enkelte virksomhetenes økonomiske resultater, og evaluering av risiko ble underordnet myndighetenes preferanser for å støtte enkeltprosjekter. I tillegg fortsatte

sentralbanken selv å gi kreditt til statlig eide virksomheter helt frem til 1994, da det ble opprettet egne utviklingsbanker, for eksempel "the Agricultural Development Bank". PBCs kontroll og regulering av de øvrige bankene, både egne underavdelinger og eksterne institusjoner, var også mangelfull, og som tidligere påpekt ledet dette til flere episoder med sterk pengevekst. På grunn av den politisk styrte kredittgiving, fortsatte bankene å gi kreditt til virksomheter med svake resultater, særlig offentlig eide foretak. Resultatet har blitt en urovekkende høy andel misligholdte lån. Offisielle tall fra kinesiske myndigheter er sannsynligvis sterkt undervurdert, og uavhengige analytikere har kommet med estimat på andel lån med betalingsproblemer i størrelsesorden 40 til 75 prosent¹⁸⁶. Selv om rentedifferansen mellom utlån og innskudd har vært relativt høy, i underkant av tre prosent for store deler av 1990-tallet, har dette langt fra vært tilstrekkelig til å dekke mislighold av lån¹⁸⁷. Bankene har i tillegg hatt svak effektivitetsutvikling som følge av bemanningsoverskudd og begrenset konkurranse, og profitten har vært lav. Chow påpeker at svakhetene ved det kinesiske banksystem også skyldes manglende kompetanse og integritet blant de ansatte¹⁸⁸. Flere tiår med politisk styrt kredittgiving har ført til manglende evne til uavhengig risikoevaluering, og selv om de formelle båndene mellom banker og myndigheter er svakere, påvirkes bankene fremdeles av ønskene til lokale myndigheter. I tillegg har korrupsjon og bestikkelser ytterligere svekket bankenes stilling. Yabuki og Harner oppsummerer situasjonen på følgende måte: "The Chinese people, among the world's most capable bankers abroad, had totally lost their art in their homeland"¹⁸⁹.

De økonomiske reformene i Kina etter 1978 åpnet også opp for alternativ til banker som kapitalreisingskilde. Børsene i Shanghai og Shenzhen, ble opprettet i henholdsvis 1990 og 1991, og ved utgangen av 2002 var 1224 selskaper var børsnotert, med en samlet kapitalisering på 463 milliarder US dollar. Samlet gjør dette Kina til det tolvte største marked i verden¹⁹⁰. Børsnotering av selskaper er imidlertid omfattet av strenge reguleringer. For børsnotering av større statlige virksomheter blir kun en tredjedel av aksjene omsatt på børsen, og av disse blir A-aksjene forbeholdt kinesiske innbyggere og omsatt i kinesisk valuta, mens B-aksjene omsettes fritt i utenlandsk valuta. Kinesiske investorer blir således isolert fra spekulasjon fra utenlandske aktører, noe som reflekteres i en mer volatil prisutvikling for B-

¹⁸⁶ Erlandsen og Erlandsen, 2004, s.60

¹⁸⁷ Yabuki og Harner, 1999, tabell 19.4

¹⁸⁸ Chow, 2002, s.220-221

¹⁸⁹ Yabuki og Harner, 1999, s.171

¹⁹⁰ Erlandsen og Erlandsen, 2004, s.14

aksjer¹⁹¹. De resterende to tredjedeler av aksjene blir enten kontrollert av staten direkte, eller andre offentlige organer som har skutt inn kapital i virksomheter. For mindre selskaper er regelverket ikke like rigid, men likevel er 78 prosent av selskapene på Shanghai-børsen direkte eller indirekte kontrollert av myndighetene¹⁹². Det omfattende offentlige eierskap svekker aksjemarkedets stilling som alternativ finansieringskilde.

Den urovekkende høye andelen av misligholdte lån som følge av lav profitabilitet i de statlig eide virksomhetene, gjør at flere av bankene teknisk sett er insolvente. Myndighetenes reformer de senere år har da også hatt som siktemål å forbedre bankenes finansielle stilling, blant annet gjennom økt fristilling og etablering av kapitalforvaltningsselskaper som har overtatt deler av de misligholdte lånene. Det er knyttet sterk interesse til om de iverksatte tiltakene, samt flere nyetableringer og økt konkurranse som følge av Kinas innlemming i WTO, vil styrke finansmarkedene. Frykten er at Kina skal rammes av en finanskriser med likhetstrekk til den som rammet andre østasiatiske land i 1997. Inntil videre har imidlertid de kinesiske myndighetene vist vilje til å støtte banker i finansielle problemer, samtidig som både utenlandsgjeld, handelsbalanse og valutareserver stiller Kina i en bedre posisjon enn hva som var tilfellet for de østasiatiske kriseekonomiene i siste halvdel av 1990-tallet.

5.1.5 Begrensede prisforstyrrelser

Begrensede innenlandske prisforstyrrelser gjorde overgangen til et åpnere handelsregime enklere i HPAE-landene. Flere forhold ved den kinesiske økonomi har ført til at de innenlandske prisene ikke har vært i samsvar med internasjonale priser. Den kinesiske tilnærming til økonomisk organisering innebærer en svært fremtredende rolle for offentlig sektor. En indikasjon på dette finner man i den offentlige sektors andel av brutto industriproduksjon, som i 1980 var 99,6 prosent¹⁹³. Få, om noen, områder av den kinesiske økonomi har vært utenfor myndighetenes regulering, og innslaget av markedsmekanismer har vært tilnærmet fraværende. De innenlandske prisene har i stor grad blitt bestemt av myndighetene, og reflekterer således ikke økonomiens tilbud og etterspørsel. Reguleringen av jordbrukssektoren frem mot 1980-tallet er allerede nevnt, der myndighetene kontrollerte distribusjon og salg til politisk bestemte priser. Konkurranse i innenlandsmarkedet har også blitt begrenset, noe som har gitt virksomhetene svake insentiver til å iverksette

¹⁹¹ Chow, 2002, s.232

¹⁹² Erlandsen og Erlandsen, 2004, s.15

¹⁹³ Hagen, 2002, tabell 1

effektivitetsfremmende tiltak. Dette har blant annet ført til lav produktivitet i de offentlig eide foretakene, der kostnadene ved ineffektiv produksjon blir påført kundene i form av høyere priser, eller myndighetene i form av underskuddsfinansiering over offentlige budsjetter. Liberaliseringen de siste tiårene har imidlertid ført til noe mindre prisforstyrrelser. På 1980-tallet opererte både jordbrukssektoren og mange industrivirksomheter under et to-prissystem, der deler av produksjonen ble omsatt til offentlig fastsatte priser, mens den resterende del ble omsatt til markedspris. De offentlige fastsatte prisene ble gradvis tilpasset markedsprisene, og på begynnelsen av 1990-tallet ble to-prissystemet avvirket. Tabell 11 viser den gradvise økningen i markedsprisenes betydning, der liberalisering av jordbruksvareomsetningen ble etterfulgt av tilsvarende liberaliseringer i detaljvare- og råvaremarkedene. Samtidig ble det også åpnet opp for mer verdiskaping i privat regi, både fra innenlandske og utenlandske aktører, og offentlig sektors andel av brutto industriproduksjon var i 1997 redusert til 63,6 prosent¹⁹⁴. Dette førte til mer konkurranse i det innenlandske markedet, og dermed en prissetting mer i henhold til underliggende tilbud og etterspørsel.

Tabell 11: Betydningen av ulike pristyper, andel av transaksjoner (%)¹⁹⁵.

	1978	1985	1991	1995	1999	2003
Råvarer og halvfabrikata						
Markedspris	0	13	46	78	86	87,3
Statlige retningslinjer	0	23	18	6	4	2,7
Statlig bestemt	100	64	36	16	10	10
Detaljvarer						
Markedspris	3	34	69	89	95	96,1
Statlige retningslinjer	0	19	10	2	1	1,3
Statlig bestemt	97	47	21	9	4	2,6
Jordbruksprodukter						
Markedspris	6	40	58	79	83	96,5
Statlige retningslinjer	2	23	20	4	7	1,6
Statlig bestemt	93	37	22	17	9	1,9

Utover reguleringene av innenlandsmarkedet, er også handelspolitikken en kilde til prisforstyrrelser. Fra å være tilnærmet isolert fra internasjonal handel, har myndighetene gradvis liberalisert handelsregimet siden starten av "The Open-door Policy" i 1978. Collins og Bosworth estimerer den gjennomsnittlige tollsats til 32,6 prosent på slutten av 1980-tallet, mens gjennomsnittlig ikke-tollbaserte handelshindringer var 37,8 prosent, noe som er høyere

¹⁹⁴ Hagen, 2002, tabell 1

¹⁹⁵ OECD, 2005, s.29

enn snittet for østasiatiske land¹⁹⁶. Betydelige justering av tollsatsene ble gjennomført i 1992, og en reduksjon på gjennomsnittlig 35 prosent ble foretatt i 1996¹⁹⁷. Innlemmingen av Kina i WTO den 11. desember 2001, medførte ytterligere reduksjoner i tollsatser og andre handelsbarrierer. Den gjennomsnittlige tollsats var da 15 prosent¹⁹⁸. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at forskjellene i handelshindringer er til dels betydelige, både mellom ulike sektorer, og mellom innenlandske og utenlandske aktører. Kinas handelspolitikk vil bli grundigere presentert i neste kapittel.

Både organiseringen og reguleringen av den innenlandske økonomi, og de kinesiske myndigheters tilnærming til internasjonal handel, har vært av betydning for prisforstyrrelsene. Stor divergens mellom innenlandske og internasjonale priser gjør det vanskelig for virksomheter å tilpasse seg en situasjon med internasjonal konkurranse, og kan således være et hinder for eksportledet vekst. Både på grunnlag av myndighetenes strenge regulering av innenlandsmarkedene, og den handelspolitikken som har blitt ført, er det all grunn til å tro at prisforstyrrelsene i Kina har vært betydelige. Likevel har den årlige vekst i internasjonal handel vært på 16 prosent mellom 1978 og 1979¹⁹⁹. Dette må sees i sammenheng med de siste tiårs liberalisering av økonomien, der prisforstyrrelsene gradvis har blitt redusert.

5.1.6 Åpenhet for utenlandsk teknologi

Åpenhet for utenlandsk teknologi og ekspertise var viktig for Øst-Asias teknologiske oppgradering. Kinas isolerte tilværelse frem til de økonomiske reformene på slutten av 1970-tallet, medførte at landet teknologisk sett lå langt bak de industrialiserte landene. ”The Open-door Policy” i 1978 førte til en økt eksponering overfor utenlandsk teknologi, både gjennom økt handel, men kanskje særlig gjennom den formidable innstrømmingen av utenlandske direkteinvesteringer. Denne omleggingen av politikken var ikke uten kontroverser, og i første omgang ble kun et fåtall, geografisk begrensede områder åpnet for direkteinvesteringer, og da kun som joint ventures sammen med kinesiske virksomheter. De positive resultatene fra liberaliseringen av disse områdene, førte til at flere byer ble åpnet for kapitalinnstrømming, og i 1986 ble det også tillatt å etablere heleide utenlandske virksomheter. Til tross for stadige restriksjoner, for eksempel i form av begrensninger på hvilke sektorer utenlandske aktører kan

¹⁹⁶ Collins og Bosworth, 1996, tabell 7

¹⁹⁷ Nordås, 2002, s.12

¹⁹⁸ Nordås, 2002, s.13

¹⁹⁹ Yabuki og Harner, 1999, s. 231

operere i, var Kina verdens tredje største mottaker av utenlandske direkteinvesteringer i 1999²⁰⁰. Disse investeringene har brakt med seg ny teknologi og nye organisasjonsformer, som også blir spredd til innenlandske aktører gjennom lokale leverandører, arbeidstakere og etablering av joint ventures. Ønsket om teknologisk oppdatering har også gjort at myndighetene i særlig grad har promotert investeringer i sektorer der teknologispredningspotensialet og de positive eksternalitetene er størst, for eksempel elektronikk og telekommunikasjonsutstyr. Den gradvise liberaliseringen av kapitalinnstrømmingene, og dermed økt åpenhet for utenlandsk teknologi, har således lagt grunnlag for raskere produktivitetsvekst i den kinesiske økonomi.

Selv om reformene de siste tiårene utvilsomt har gjort utenlandsk teknologi mer tilgjengelig, er det noen forhold som begrenser potensialet for rask produktivitetsvekst som følge av ny teknologi. Den fremste hindringen er kanskje den ujevne regionale fordelingen av utenlandske direkteinvesteringer. På grunn av myndighetenes reguleringer har disse investeringene først og fremst vært knyttet til de østlige deler av landet, og da særlig frihandelsområdene. I 1999 mottok de østlige områdene 85 prosent av de utenlandske direkteinvesteringene²⁰¹. De sentrale og vestlige områders marginaliserte rolle, begrenser spredningen av teknologi og positive eksternaliteter. I tillegg er regelverket knyttet til patenter og eierrettigheter mangelfullt. Dette gjør at utenlandske aktører har vært skeptiske til å innføre den nyeste teknologi, i frykt for at kinesiske virksomheter ulovlig skal kopiere produkter eller prosesser. En bedre regional fordeling av utenlandske direkteinvesteringer, samt strengere håndheving av regelverket knyttet til patenter, vil etter alt å dømme øke potensialet for teknologisk gjenhenting og produktivitetsvekst.

²⁰⁰ Chow, 2002, s.307

²⁰¹ Chow, 2002, s.309

5.2 Intervenering i markedene

De økonomiske reformene i Kina etter 1978 har gitt markedskreftene en større rolle i økonomien, og innslaget av private virksomheter har vært økende. Likevel er det få, om noen, områder av økonomien som ikke blir påvirket av myndighetenes politikk, enten direkte gjennom utstrakt offentlig eierskap, eller indirekte gjennom regulering av den private sektor. Det kan derfor synes unødvendig å slå fast at også myndighetene i Kina, på samme måte som i HPAE-landene, har intervenert i markedene i håp om å stimulere til ytterligere vekst. Jeg vil i det etterfølgende se på de to strategiene som ble presentert i kapittel 3.2, eksportpromotering og selektiv intervensjon, i en kinesisk kontekst.

5.2.1 Eksportpromotering

På samme måte som for HPAE-landene, skjedde også produksjonsveksten i Kina parallelt med sterk vekst i eksporten. Målt i konstante priser, var den gjennomsnittlige årlige eksportveksten på 13,1 prosent i perioden 1978-99. Internasjonal handel som andel av BNP vokste fra under 10 prosent til over 40 prosent i tilsvarende periode²⁰². Eksportveksten førte også til at Kina ved inngangen til årtusenskiftet var blitt en sentral aktør i internasjonal handel med 4 prosent av verdens samlede eksport, opp fra 0,5-0,8 prosent på 1960- og 1970-tallet²⁰³. Som den etterfølgende gjennomgang vil vise, finner man igjen flere av HPAE-myndighetenes eksportpromoterende virkemidler i utformingen av politikken i Kina.

5.2.1.1 Handels- og valutapolitikk

I tiårene etter andre verdenskrig la de østasiatiske landene om sin handelspolitikk fra importsubstitusjon til eksportpromotering. Som tidligere påpekt var Kina i praksis isolert fra verdenshandelen frem til slutten av 1970-tallet. Utenrikshandelen var avgrenset til import av absolutt nødvendige varer, og i 1980 var de tre viktigste importvarene hvete (10,9 prosent), stålprodukter (7,4 prosent) og bomull (7,3 prosent). Importen ble i stor grad finansiert gjennom eksport av råolje (14,9 prosent) og bearbeidet olje (6,6 prosent)²⁰⁴. Utenrikshandelen ble administrert av et fåtall statlige institusjoner, såkalte "foreign trade companies" (FTCs), alle med ansvar for hver sine varegrupper. En overvurdert valuta førte til rimeligere import, samtidig som kinesiske produkter hadde svak konkurransekraft internasjonalt. For i det hele

²⁰² Hagen, 2002, s.73

²⁰³ Nordås, 2002, s.3

²⁰⁴ Yabuki og Harner, 1999, tabell 26.1

tatt å oppnå omsetting på verdensmarkedene måtte derfor mange eksportprodukter selges med tap, noe som ble dekket inn ved offentlige subsidier.

Branstetter og Feenstra påpeker at handelsliberaliseringen utover på 1980-tallet i praksis medførte at myndighetene opererte med to separate handelsregimer, ett for de lokale kinesiske virksomhetene og ett for selskaper i utenlandsk eie²⁰⁵. De utenlandske aktørene ble underlagt et mer liberalt regelverk, der virksomheter kunne delta direkte i den internasjonale handel. For utenlandske eksportprodusenter ble det også gitt ytterligere støtte i form av tollfri import av råmaterialer og kapitalvarer. For lokale kinesiske aktører var imidlertid regelverket fortsatt strengt, og all utenrikshandel måtte foregå gjennom de statlige handelsinstitusjonene. En viss forenkling og liberalisering skjedde riktignok, blant annet ble antallet FTC økt fra tolv på 1970-tallet til over 5000 på slutten av 1980-tallet²⁰⁶. Utover 1990-tallet ble graden av offentlig planlegging redusert, og handelsliberaliseringen fortsatte, noe som må sees som en konsekvens av de tidligere positive erfaringer, samt det økende omfanget som gjorde detaljstyring til en umulig oppgave.

I tillegg til en kontinuerlig forenkling av handelsregimet og økende tilrettelegging for eksport, utviklet også tollbarrierene seg i en eksportpromoterende retning. Som påpekt i kapittel 5.1.5 lå både de formelle tollsatsene og ikke-tollbaserte handelshindringer over gjennomsnittet for østasiatiske land på slutten av 1980-tallet, men utover 1990-tallet og frem mot WTO-medlemskapet i 2001 ble disse handelshindringene gradvis redusert²⁰⁷. Kinas innlemming i WTO gjør at ytterligere reduksjoner kan forventes i fremtiden, samt at andre handelsbegrensninger, slik som eksportlisenser, også må fases ut. Samtidig medførte overgangen til en uniform valutakurs en realdepresiering av den kinesiske renminbi. Dette forbedret dermed konkurranseevnen til kinesiske eksportprodukter, som tidligere hadde lidt under en overvurdert valutakurs. Den totale effekten av disse endringene, både forenklingen av handelsregimet, reduksjonen i handelsbarrierer, og depresieringen av valutaen, var en politikk som støttet opp om og promoterte eksport i en helt annen grad enn det som var tilfellet frem til 1978. I så måte minner utviklingen i stor grad om den politikkendringen man så i HPAE-landene i deres periode med sterk vekst.

²⁰⁵ Branstetter og Feenstra, 1999, s.4

²⁰⁶ Branstetter og Feenstra, 1999, s.5

²⁰⁷ Collins og Bosworth, 1996, tabell 7

5.2.1.2 Intervenering i finansmarkedene

Dirigering av kreditt til subsidierte rater ble brukt for å promotere eksport i HPAE-landene. De kinesiske myndighetenes intervensjon i finansmarkedene er allerede påpekt i kapittel 5.1.4. Både gjennom direkte eierskap av banker og finansinstitusjoner, begrensninger på internasjonale kapitalstrømmer, og regulering av private aktører, har myndighetene hatt kontroll over kredittgivingen. Spørsmålet blir da i hvilken grad denne allokeringensmyndigheten har bidratt til å promotere eksportsektoren.

For å evaluere i hvilken grad intervensjonen i finansmarkedene og kontroll over kredittallokeringen har vært eksportpromoterende, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de virksomheter som har vært avgjørende for eksportveksten. Fremveksten av private virksomheter lokalisert er sentrale i så måte. Når det gjelder kinesisk eide private virksomheter, har ikke dirigert kreditt fra myndighetene vært en viktig kapitalkilde.

Utelukkelse fra de formelle kapitalkildene, har gjort at denne sektorens kapital i all hovedsak stammer fra innskutt kapital fra eierne, tilbakeholdt overskudd, og lån gjennom uformelle nettverk. Hagen hevder at manglende tilgang til de formelle finansieringskildene, har vært et hinder for denne sektorens utvikling²⁰⁸. Tilgangen til internasjonale kapitalmarkeder gjør at joint ventures og utenlandskeide foretak ikke står overfor samme de samme problemene som heleide kinesiske foretak. Men heller ikke for disse virksomhetene har dirigert kreditt fra myndigheten vært en viktig kapitalkilde. Myndighetenes liberalisering av internasjonale kapitalstrømmer kan imidlertid sees på som en indirekte måte å allokere kapital til denne sektoren, uten at myndighetene direkte må bære kostnaden ved subsidiert kreditt.

Den andre kategori virksomheter som har bidratt til sterk eksportvekst, er "Township and Village Enterprises" (TVEs). På slutten av 1990-tallet sto disse virksomhetene, sammen med andre private, rurale virksomheter, for 30 prosent av Kinas eksport²⁰⁹. Disse virksomhetenes viktigste finansieringskilde var lokale kapitalkilder, for eksempel landkreditsamvirker, underavdelinger av Agricultural Bank of China, lokale myndigheter og banker underlagt disse myndighetenes kontroll. Estimater tyder på at så mye som to tredjedeler av kapitalen stammer fra disse kildene²¹⁰. Ser man på "Township and Village Enterprises" isolert, kan det dermed virke som at myndighetene førte en kredittallokeringspolitikk som promoterte eksport. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at denne kapitalen i liten grad stammet fra sentrale

²⁰⁸ Hagen, 2002, s.64

²⁰⁹ OECD, 2002, gjengitt i Hagen, 2002, s.49

²¹⁰ Hagen, 2002, s.52-53

myndigheter, til tross for at det hadde vært offisiell politikk helt siden 1984 å støtte opp om denne typen virksomheter. Hagen²¹¹ finner støtte for dette i forskning fra Byrd²¹², der sentrale myndigheter gjennomsnittlig kun sto for fire prosent av investeringskapitalen i de to hundre undersøkte virksomhetene.

De kinesiske myndighetene har, gjennom finansmarkedene, også allokert kapital til statlig eide virksomheter. Disse virksomhetene har imidlertid vist en urovekkende resultatutvikling i reformperioden. Lardy peker på faktorer som høy bemanning, store sosiale kostnader og pensjonsforpliktelser, høye lønninger, og lav effektivitet i en situasjon med økt innslag av konkurranse, som årsaker til de svake finansielle resultatene²¹³. Profitten i statlig eide virksomheter falt fra 7 prosent av BNP i 1987 til 2 prosent av BNP i 1994, og i første kvartal av 1996 gikk disse selskapene sett under ett for første gang med underskudd²¹⁴. Til tross for den svake profitabiliteten har myndighetene fortsatt å kanalisere midler til virksomhetene gjennom de offentlig kontrollerte bankene, noe som tidligere påpekt har resultert i en urovekkende høy andel av misligholdte lån. Med dette i tankene, er det vanskelig å påvise at intervensjonen i finansmarkedene og allokeringen av kapital har vært styrt av en bevisst politikk for å promotere eksport. Myndighetenes kontroll over kapitalallokeringen har snarere vært preget av manglende risikovurdering og krav til resultater. Konsekvensen av dette er at både virksomheter med sterke eksportresultater, slik som "Township and Village Enterprises", og virksomheter med svake eksportresultater, slik som de offentlig eide foretakene, har blitt støttet.

5.2.1.3 Skattepolitikk

De østasiatiske mirakeløkonomiene brukte skattepolitikk for å promotere investeringer i eksportsektoren. Variasjonene skattepolitikken var imidlertid store, med Hong Kongs lave, nøytrale skattesats som det ene ytterpunkt, og Sør-Koreas stadige finjusteringer og tilpasninger av skatteregimet som det andre ytterpunkt. Det er en komplisert oppgave å evaluere om skattepolitikken i Kina har bidratt til å promotere eksport. Dette skyldes i stor grad de mulighetene virksomhetene har til å forhandle med myndighetene om skatteinnbetalingene. Den reelle skattebyrden for virksomhetene kan dermed skille seg

²¹¹ Hagen, 2002, s.52

²¹² Byrd, 1990

²¹³ Lardy, 1998

²¹⁴ Lardy, 1999, s.34

vesentlig fra de formelle skattesatsene som myndighetene har satt. En evaluering av det formelle skatteregimet vil derfor nødvendigvis ikke gi en korrekt beskrivelse av i hvilken grad skatteinsentiver blir brukt for å promotere eksport.

Det som likevel er klart er at skatteinsentiver har vært et viktig middel for å trekke til seg utenlandske direkteinvesteringer, særlig til de ulike frihandelssonene. Som et ledd i myndighetenes politikk for å trekke til seg utenlandsk kapital, ”the Provisions for Encouragement of Foreign Investment”, ble utenlandske virksomheter i frihandelssonene ilagt en ordinær skattesats på 15 prosent. Innenlandske virksomheter ble i samme periode ilagt 55 prosent skatt²¹⁵. I tillegg ble det gitt ytterligere skatteinsentiver til utenlandske virksomheter, særlig de med en investeringshorisont på mer enn ti år, i form av utsettelse av skatteinnbetaling. I tillegg viste lokale myndigheter stor vilje til å redusere de skattene som var under deres kontroll. Hagen påpeker at virksomheter med fremførbare underskudd fra de første årene med drift, i praksis ble tilgodesett med mange års skattefritak²¹⁶. Skattereformene på begynnelsen av 1990-tallet tok sikte på å harmonisere skatteregimet. Både innenlandske og utenlandske virksomheter ble i utgangspunktet ilagt en inntektsskatt på 33 prosent²¹⁷. Virksomheter finansiert gjennom utenlandske direkteinvesteringer fikk imidlertid større tilgang til ulike fritaksordninger og utsettelse av skatteinnbetalingen, noe som i praksis medførte en lavere effektiv skattesats for disse virksomhetene. I 1995 stammet en fjerdedel av virksomhetenes totale profitt fra utenlandskeide selskaper, mens andelen av samlet skatt var under ti prosent²¹⁸. Denne forskjellsbehandlingen har ført til misnøye blant innenlandske virksomheter.

Som tidligere påpekt har utenlandske virksomheter, sammen med ”Township and Village Enterprises”, vært de virksomhetene som i stor grad har drevet eksportveksten i Kina. De ulike skatteinsentivene som har kommet utenlandske direkteinvesteringer til del, kan således sees på som å være eksportpromoterende. For de innenlandske virksomhetene er det imidlertid vanskeligere å finne støtte for at skattepolitikken har promotert eksport. Blant annet lanserer Chow påstanden at av årsakene til de lavere vekststratene for produksjon i ”Township

²¹⁵ Hagen, 2002, s.84

²¹⁶ Hagen, 2002, s.84

²¹⁷ Hagen, 2002, s.84

²¹⁸ Yabuki og Harner, 1999, s.243

and Village Enterprises” utover 1990-tallet, delvis skyltes økt skattetrykk på disse virksomhetene²¹⁹.

5.2.1.4 Frihandelsområder

Flere av HPAE-landene har etablert frihandelssoner for å tiltrekke seg kapital, og Malaysia er kanskje det fremste eksempelet i så måte. ”The Open-door Policy” i 1978 åpnet opp for etablering av ulike frihandelssoner i Kina, og disse geografisk begrensede områdene, der virksomheter har vært underlagt andre reguleringer enn øvrige deler av landet, har vært av avgjørende betydning for Kinas produksjons- og eksportvekst. De fire første Special Economic Zones (SEZ) ble opprettet i 1979 i Shenzhen, Zhuhai og Shantao i Guandong-provinsen, og Xiamen i Fujian-provinsen. Etableringen kan sees på som et kompromiss mellom de nye strømningene i det politiske lederskap som ønsket å åpne opp økonomien for internasjonal handel og kapital, og de konservative kreftene som fremdeles var skeptisk til økt integrasjon med omverdenen. Et vidt spekter av virkemidler ble brukt for å trekke til seg kapital, blant annet styrking av eiendomsrett, tollfritak for råvarer, produksjonsmidler og kapitalvarer, og større autonomi over investeringsbeslutninger. I tillegg ble skatteinsentiver tatt i bruk, og ordinær bedriftsskattesats var 15 prosent²²⁰. De første årene var det krav om at utenlandske aktører måtte etablere joint ventures med kinesiske virksomheter, men fra 1986 ble det også tillatt med heleide utenlandske selskaper. I tillegg kunne disse områdene skilte med en lavtlønnet arbeidsstokk, relativt velutviklet infrastruktur, fordelaktig geografisk beliggenhet ved kysten, og nærhet til de mer utviklede økonomiene i Hong Kong og Taiwan.

Etableringen av Special Economic Zones resulterte i stor kapitalinnstrømming, både fra utlandet og fra andre regioner i Kina. Hong Kong stod alene for 50 prosent av utenlandske direkteinvesteringer i perioden 1983-99, og utgjorde sammen med Taiwan og Japan de tre viktigste kildelandene²²¹. Investeringer fra Taiwan var forøvrig forbudt frem til 1991 på grunn av det kjølige politiske forholdet, men dette regelverket ble i stor grad omgått ved å kanalisere midlene gjennom Hong Kong. I tillegg til kapital strømmet også arbeidskraft inn fra øvrige deler av landet, og bidro dermed til en stadig tilgjengelig lavtlønnet arbeidsstyrke. Allerede ved utgangen av 1991 var det registrert 4000 utenlandske hel- eller deleide prosjekter i de tre frihandelssonene i Guandong-provinsen, og samlede eksportverdi for provinsen økte fra 121

²¹⁹ Chow, 2002, s.272

²²⁰ Wang, 2003, s.124

²²¹ Hagen, 2002, s.85

millioner US dollar i 1978 til 18,44 milliarder US dollar i 1992²²². I 1995 var Guandongs andel av BNP, industriproduksjon og utenlandske direkteinvesteringer, henholdsvis 9,3 prosent, 10,4 prosent, og 26,9 prosent, til tross for at provinsens andel av total befolkning kun var 5,7 prosent²²³. De umiddelbare positive resultatene gjorde det også politisk mulig å åpne flere områder for internasjonal handel og kapital, og en rekke Open Costal Zones, Open Costal Cities og Economic and Technological Development Zones etablert. I 1988 fikk Hainan status som landets femte Special Economic Zone, og ved utgangen av 1998 var 359 byer og områder, men en samlet populasjon på 320 millioner, etablert som frihandelssoner²²⁴.

I tillegg til gevinstene i form av rask vekst i produksjon og eksport, påpeker Hagen også de indirekte effektene av etableringen av frihandelssoner²²⁵. De kinesiske myndighetene har kunnet eksperimentere med reformer innenfor de enkelte avgrensede områdene, uten å måtte iverksette fullskala endringer over hele landet. Kinesiske virksomheter har i større grad blitt eksponert for de internasjonale markedene, samtidig som også internasjonale aktører har fått kunnskaper om den kinesiske økonomi. Frihandelssonenes eksportsuksess har da også vært et overbevisende argument for ytterligere liberaliseringer, noe som reflekteres i den økende antall områder med status som åpne. Frihandelssonene har således både hatt viktige direkte og indirekte effekter på Kinas utvikling de siste tiår.

5.2.1.5 Eksportpromoterende institusjoner

Eksportpromoterende institusjoner var sentrale aktører i vekstperioden i flere av HPAE-landene. Det fremste eksempelet var kanskje Japans Ministry og International Trade and Industri (MITI), men også Sør-Korea og Taiwan kunne vise til lignende organisasjoner. Med den rådende politiske organisering i Kina, og myndighetenes dyptgående intervensjon i markedene, finnes det naturlig nok en rekke institusjoner med innvirkning på økonomien. Ser man på eksport spesielt, er det de statlige handelsselskapene som utpeker seg som organisasjoner med særskilt fokus på eksportpromotering. Ved inngangen til reformperioden ble all utenrikshandel i Kina kontrollert av tolv statlige handelsselskaper, underlagt Ministry of Foreign Economic Relations and Trade (MOFERT). Bekkevold påpeker at denne organiseringen var en naturlig konsekvens av den statlige monopoliseringen av handelen etter

²²² Wang, 2003, s.125

²²³ Yabuki og Harner, 1999, s.152-153

²²⁴ Wang, 2003, s.127

²²⁵ Hagen, 2002, s.78

kommunistenes maktovertakelse i 1949²²⁶. Handelsselskapene fungerte som en distribusjonskanal mellom kinesiske produsenter og de internasjonale varemarkedene. Samtidig sikret systemet myndighetene kontroll over utenrikshandelen. Eksportveksten skapte imidlertid behov for flere handelsselskaper, og i første halvdel av 1980-tallet fikk både departementene og de enkelte provinsene mulighet til å opprette egne selskaper. Etter hvert fikk de store, statlig eide virksomhetene lisens til å handle direkte med de internasjonale markedene, mens mindre aktører gikk sammen om å danne felles handelsselskaper. I 1999 ble de første eksportlisenser gitt til private virksomheter, og i 2000 hadde antallet handelsselskaper økt til over 35.000²²⁷.

Bruken av handelsselskaper som virkemiddel for å promotere eksport, må sees i sammenheng med Kinas gradvise integrering i verdensøkonomien. Gjennom handelsselskapene ble de kinesiske virksomhetene eksponert for de internasjonale markedene, uten at myndighetene mistet kontrollen med utenrikshandelen. Samtidig fikk handelsselskapene bygd opp verdifull markedsføringskompetanse. På samme måte som frihandelssonene, ga denne organiseringen muligheter for eksperimentering i det som på begynnelsen av 1980-tallet var helt nye omgivelser for kinesiske virksomheter. De positive erfaringene fra denne organiseringen, åpnet også opp for ytterligere liberalisering av handelspolitikken, noe som reflekteres i det økende antall handelsselskaper utover 1980- og 1990-tallet.

5.2.1.6 Konkurranser og resultatmål

I enkelte av HPAE-landene brukte myndighetene konkurranser som verktøy for å allokere kapital og andre støtteordninger mellom virksomhetene, og eksport ble brukt som resultatmål på grunn av denne variabelens evne til reflektere effektivitet og konkurranseevne i internasjonale markeder. Det er vanskelig å finne konkret støtte i litteraturen for at slike virkemidler har vært sentrale i Kinas eksportpromoteringspolitikk. Heller ikke de indirekte bevisene, i form av hvilke sektorer som har vært de viktigste mottakerne av subsidiert kreditt, skattefordeler og andre støtteordninger, tyder på at konkurranser og resultatmål har vært brukt av de kinesiske myndighetene. Ovenfor er det for eksempel vist hvordan myndighetene har prioritert statlig eide virksomheter i allokeringen av kreditt. Dette kan vanskelig rettferdiggjøres ut fra denne sektorens oppnådde resultater, enten man bruker eksport, profitt

²²⁶ Bekkevold, 1997, s.460

²²⁷ Hagen, 2002, s.76

eller andre variabler som mål på effektivitet. Det er også vanskelig å se at slike konkurranser kunne vært et hensiktsmessig virkemiddel i Kina, siden en effektiv gjennomføring setter strenge krav til byråkratisk kapasitet, institusjonell kvalitet og fravær av korrupsjon. Som neste avsnitt vil vise, skårer Kina vesentlig dårligere enn de fleste HPAE-land langs disse dimensjonene.

5.2.1.7 Institusjonell kvalitet

Ekspromoteringspolitikken i Øst-Asia ble implementert av et statsapparat med relativt høy institusjonell karakter sammenlignet med andre land. Indonesia, med sine store korrupsjonsproblemer var et unntak i så måte. Parallelt med de økonomiske reformene i Kina ble også lovverket endret. Fokus for disse reformene i rettssystemet har i hovedsak vært de reguleringene som direkte eller indirekte påvirker økonomien, og målet har vært å skape et bedre samsvar mellom den nye ”sosialistiske markedsøkonomi”. Det nye lovverket har hatt som mål å i større grad skille mellom individer og økonomiske aktører på den ene siden, og statsapparatet på den andre siden. De økonomiske interessene har fått juridisk beskyttelse, og den private eiendomsretten har således blitt styrket. Wang kaller denne prosessen ”from the Rule of the Party to the Rule of Law”²²⁸.

Kina skårer relativt lavt i undersøkelser av institusjonell kvalitet, og Kaufmann, Kray og Mastruzzis resultater plasserer Kina på samme nivå som land som Nicaragua, Filippinene og Bolivia ²²⁹. Dette er betydelig lavere enn alle de tidligere omtalte HPAE-landene, bortsett fra Indonesia. Resultatet kan delvis forklares av manglende demokratiske rettigheter som frie politiske valg, ytringsfrihet og en uavhengig presse. Men også på de områdene der det formelt sett har skjedd fremskritt, slik som byråkratisk kvalitet og styrking av eiendomsretten, viser Kina svake resultater. Særlig korrupsjon og nære koblinger mellom statsapparat og næringsliv har vært trukket frem som store svakheter ved den rådende økonomiske struktur. Dette må sees i sammenheng med myndighetenes aktive rolle, der de fleste områder ved økonomien enten direkte eller indirekte er under byråkratisk kontroll. Særinteresser har dermed større muligheter for å påvirke økonomien gjennom politisk press og bestikkelser, enn det som er tilfelle i en økonomi der myndighetene har en mindre rolle. For eksempel innebar to-prissystemet på 1980-tallet at gevinstene av å ulovlig selge produkter til markedspris i stedet

²²⁸ Wang, 2003, s.135

²²⁹ Kaufmann, Kray og Mastruzzi, 2003

for under offentlig regulerte priser, var i størrelsesorden 50 til 100 prosent²³⁰. I tillegg har den sterke veksten ført til større potensielle gevinster ved ulovlig sammenkobling mellom næringsliv og byråkrater. Et tredje moment som gjør korrupsjon til et økende problem, er den pågående privatisering av statlig eide virksomheter. Slike privatiseringer i land med lav byråkratisk kvalitet, innebærer ofte bruk av bestikkelser mellom myndighetene som selger seg ut, og de aktørene som ønsker å overta virksomheten.

Myndighetenes sterke intervensjon i markedene, og kontrollen over handelsbarrierer, kredittgivning og skatteincentiver, gir i seg selv økt potensial for korrupsjon og press fra interessegrupper. Det er dermed vanskeligere å implementere en enhetlig eksportpromoterende politikk, der kun virksomheter og sektorer med eksportpotensial får tilgang til de ulike virkemidlene. Den tidligere gjennomgangen av de ulike virkemidlene viser da også at politikken til dels har hatt vikarierende målsettinger, der blant annet støtte til de statlig eide virksomhetene vanskelig kan rettfærdiggjøres av denne sektorens eksportresultater.

5.2.2 Selektiv promotering

I kapittel 3 ble det vist hvordan Japan, Sør-Korea og Taiwan periodevis brukte ulike virkemidler for å støtte enkeltsektorer på bekostning av andre sektorer. Strategiske hensyn og ønsket om teknologisk utvikling, var sentralt i myndighetenes utvelgelse av sektorer. Fundamentale forskjeller i næringsstruktur, eierskapsforhold og organisering, gjør at selektiv promotering i en kinesisk kontekst fremstår som annerledes enn det man har sett i Japan, Sør-Korea og Taiwan.

Etter opprettelsen av Folkerepublikken Kina i 1949, ble hele den kinesiske økonomi nasjonalisert. Jordbrukssektoren ble organisert i kollektiv, og industrialiseringen skjedde gjennom statlig eide virksomheter. Helt frem til 1980 var i tilnærmet all industriproduksjon kontrollert av myndighetene²³¹. De statlig eide virksomhetene ble promotert ved hjelp av virkemidler som subsidier, kreditt, rimelige innsatsfaktorer, restriksjoner på nyetableringer, og beskyttelse fra internasjonal konkurranse. I 1980 la de statlig eide virksomheten beslag på 82 prosent av de samlede investeringer i fast realkapital, noe som indikere denne sektorens prioriterte stilling²³². Samme år sto disse virksomhetene for over tre fjerdedeler av samlet

²³⁰ Lardy, 1998, s.23

²³¹ Hagen, 2002, tabell 1

²³² Lardy, 1998, tabell 2-2

brutto industriproduksjon²³³. Med dette som bakgrunn er det vanskelig å finne noen deler av økonomien som ikke var påvirket av myndighetenes selektive intervensjoner.

Etter 1978 har utviklingen blitt preget av en reduksjon i omfanget av selektiv promotering og et økt fokus på generell eksportpromotering. Rent konkret fremkommer dette som en avtakende rolle for statlig eide foretak, og et større innslag av Township and Village Enterprises og private virksomheter. Reformene i de statlig eide virksomhetene kom som en konsekvens av sektorens lave effektivitet og dårlige resultater, noe som resulterte i misligholdte lån og store finansielle byrder for myndighetene. I første rekke innebar reformene at virksomhetene fikk økt uavhengighet og ansvar. ”The contract responsibility system” i 1987, der virksomhetene forhandlet seg frem til en årlig nominell skatteinnbetaling, ga sterkere insentiver til effektiv produksjon. I tillegg fikk de enkelte foretakene større rom for å foreta egne beslutninger på områder som prissetting, investeringer, markedsføring og lønninger. Disse endringene reflekterer ønsket om at de statlig eide virksomhetene i større grad skulle opptre som private aktører uten utstrakt bruk av støtte fra myndighetene. Den 15. Kommunistske Partikongress i september 1997, åpnet også opp for at statlig eide foretak kunne omgjøres til aksjeselskap.

I 1997 sto de statlig eide virksomhetene for 25 prosent av brutto industriproduksjon²³⁴. Denne relative tilbakegangen skyldes fremveksten av Township and Village Enterprises og private virksomheter. Fremveksten av disse virksomhetene må først og fremst sees på bakgrunn av eksportpromoteringspolitikken og liberaliseringen som ble diskutert i kapittel 5.2.1, og ikke som et resultat av myndighetenes særskilte promotering av disse sektorene. Den reduserte rollen for statlig eide foretak, samt de reformene som har blitt gjort innen disse virksomhetene, gjør det fristende å anta at omfanget av selektiv promotering har blitt redusert i Kina i tiårene etter 1978. Noen kvantifisering av dette er imidlertid vanskelig, og til tross for en eventuell reduksjon, peker flere forhold i retning av at omfanget av selektiv promotering og støtte av enkeltsektorer fremdeles er stort. For det første var utgangspunktet på slutten av 1970-tallet ekstremt, med et statsapparat som kontrollerte alle deler av økonomien, og der statlig eide virksomheter sto for majoriteten av industriproduksjonen. Dermed vil en reduksjon i omfanget av selektiv promotering ikke nødvendigvis bety det samme som at denne politikken ikke er av betydning lenger. Et annet moment som taler for at omfanget av

²³³ Hagen, 2002, s.30

²³⁴ Hagen, 2002, s.30

selektiv intervensjon fremdeles er stort, er de statlig eide virksomhetenes sentrale rolle innen strategiske bransjer som utvinning og bearbeiding av olje, gass og kull, kjemikalie- og metallindustri, produksjon av transportutstyr, og elektrisitet- og vannforsyning. For alle disse bransjene står fremdeles statlig eide virksomheter for over 50 prosent av brutto industriproduksjon, og for gass- og petroleumsindustrien er andelen 90 prosent²³⁵. Også innen matvareindustri, maskinproduksjon og tekstiler er statlig eide virksomheter sentrale. I tillegg medfører de dårlige resultatene og lave effektiviteten, på tross av de reformer som er iverksatt, at myndighetene fremdeles må gi selektiv støtte i form av kreditt, subsidier og konkurransehindringer, dersom virksomhetene skal overleve. Det er dermed all grunn til å tro at omfanget av selektiv intervensjon fremdeles er stort, selv etter over to tiår med reformer og liberalisering.

²³⁵ Hagen, 2002, tabell 11

6 Det kinesiske vekstregnskap

Kapittel 5 forsøkte å se på utviklingen i Kina etter 1978 i lys av den politikken som ble ført i HPAE-landene i deres periode med rask vekst. Det ble pekt på noen likheter langs sentrale dimensjoner, men også forhold der Kina skiller seg vesentlig fra andre østasiatiske land. Neste steg vil være å se om likhetene, og eventuelt ulikhetene, også gjenspeiler seg i vekstregnskapet for Kina. Særlig sentralt i så henseende er spørsmålet om den økonomiske veksten skyldes overlegen akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital, slik som i HPAE-landene, eller om produktivitetens utviklingen har spilt en større rolle i Kinas tilfelle.

6.1 Fysisk kapital

Høye investeringsrater, finansiert gjennom høy innenlandsk sparing og for enkelte land stor kapitalinnstrømming, var et sentralt trekk ved utviklingen i HPAE-landene. Også Kina kan vise til stor akkumulasjon av fysisk kapital i vekstperioden etter 1978. I perioden 1960-94 var investeringene, målt i nasjonale priser, 22,3 prosent av BNP²³⁶. Dette plasserer Kina noe over snittet for de østasiatiske landene, men etter land som Sør-Korea, Malaysia, Singapore og Thailand. Bruker man en annen tidsavgrænsing som i større grad reflekterer Kinas vekstperiode etter 1978, finner man en betydelig høyere investeringsrate. Nicolas Crafts presenterer en investeringsrate for Kina på 35,5 prosent av BNP for perioden 1981-96²³⁷. Etter 1990 har investeringsratene variert fra 43,3 prosent av BNP på høyden av oppgangskonjunktoren i 1993, til 36,3 prosent av BNP i nedgangskonjunktoren i 2000, før man atter en økning i investeringene til 43,8 prosent av BNP i 2003²³⁸. Kuijs påpeker at husholdningene og myndighetenes investeringsrater har vært stabile siden 1990 på henholdsvis 5-6 prosent og 3-4 prosent av BNP²³⁹. Variasjonene i total investering skyldes i all hovedsak investeringer fra næringslivet, som har variert fra en toppnotering i 1993 på 35,5 prosent av BNP, til en reduksjon i 2000 til 27,3 prosent av BNP.

Kinas høye investeringsrater siden slutten av 1970-tallet har først og fremst vært gjort mulig gjennom høy innenlandsk sparing. I perioden 1978-95 var innenlandsk sparing som andel av BNP hele 37 prosent. I samme periode var gjennomsnittet for verden 21 prosent av BNP²⁴⁰.

²³⁶ Collins og Bosworth, 1996, figur 1

²³⁷ Crafts, 1998, tabell 6

²³⁸ Kuijs, 2005, s.4-5

²³⁹ Kuijs, 2005, s.5

²⁴⁰ Kraay, 2000, gjengitt i Kuijs, 2005, s.3

Kuijs dekomponering av den totale sparerate for 2001 gir innsikt i de ulike sektorenes sparebidrag²⁴¹. Den viktigste sparekilden kommer fra husholdningene, der 25 prosent av inntekten har blitt avsatt til sparing. I 2001 tilsvarte dette 16 prosent av BNP. En tilsvarende andel stammer fra næringslivet. Offentlig sparing var 7,5 prosent av BNP i 2001, og var dermed en betydelig finansieringskilde. De høye spareratene må sees i sammenheng med den sterke økonomiske veksten siden 1978. Økte inntekter muliggjør økt sparing, uten at konsumet må reduseres tilsvarende. Samtidig har den arbeidende andel av befolkningen økt som følge av demografiske endringer. Som tidligere påpekt er denne befolkningsgruppens sparetilbøyelighet større enn både yngre og eldre befolkningsgrupper, og befolkningsstrukturen har således ytterligere bidratt til økt sparing. Kraay tar hensyn til den økonomiske veksten og de demografiske endringene i en regresjonsanalyse av sparingen i Kina, og finner støtte for at disse to faktorene har vært av stor betydning²⁴². Likevel er spareraten ti prosentpoeng høyere enn det hans analyse predikerer. Kuijs forklarer dette med de relativt høye spareratene både i næringslivet og fra det offentlige, sammenlignet med andre land²⁴³. Det er imidlertid viktig å påpeke at myndighetenes politikk har vært av stor betydning for å utnytte de fordelaktige sparebetingelsene som sterk vekst og demografisk struktur gir. Kapittel 5.1.1 viste hvordan penge- og finanspolitikken har skapt en stabil og forutsigbar makroøkonomisk utvikling, og dette har vært avgjørende for husholdningene og næringslivets vilje til å spare. I tillegg har finansmarkedene vært i stand til å allokere midler fra de aktørene der sparingen har vært større enn investeringene, først og fremst husholdningene, til virksomhetene der sparingen har vært lavere enn investeringene. Det kan imidlertid fremstå som et paradoks at spareratene har vært høye i en situasjon der finansmarkedene har blitt fremhevet som den kanskje største kilden til ustabilitet, og flere finansinstitusjoner i prinsippet er insolvente. En mulig forklaring kan være at det knyttes stor tiltro til at myndighetene vil opptre som en ”lender of last resort”, og tilføre den nødvendige kapital for å forhindre konkurser.

Som det blir påpekt ovenfor, har den innenlandske sparingen vært den viktigste finansieringskilden for investeringene i Kina. Etter hvert har imidlertid utenlandske direkteinvesteringer også fått en større betydning. Fra å være i praksis fraværende frem til slutten av 1970-tallet, så man en gradvis økning i innstrømmingen av utenlandske

²⁴¹ Kuijs, 2005, s.3

²⁴² Kraay, 2000

²⁴³ Kuijs, 2005, s.3

direkteinvesteringer utover 1980-tallet som et resultat av ”the Open-door Policy”. I første halvdel av 1990-tallet var den gjennomsnittlige årlige innstrømming av utenlandske direkteinvesteringer 15 milliarder US dollar. Siste halvdel av 1990-tallet førte med seg en dramatisk økning i innstrømmingen, i gjennomsnitt 40 milliarder US dollar årlig, noe som tilsvarte 14 prosent av de totale investeringer²⁴⁴. Det er verdt å merke seg at denne økningen skjedde i en periode med stor ustabilitet i de asiatiske markedene. Økningen fortsatte utover i det nye årtusen, og i 2004 var innstrømmingen av utenlandske direkteinvesteringer på 61 milliarder US dollar²⁴⁵. Den formidable innstrømmingen av utenlandsk kapital skyldes i hovedsak arbeidsstyrkens lave lønninger og relativt høye utdanningsnivå, der det meste av produksjonen er blitt eksportert. Etter hvert har ønsket om å betjene et stort innenlandsk marked fått økende betydning. Myndighetenes rolle i denne sammenheng har vært å gjøre kapitalinnstrømming mulig og ønskelig fra utenlandske aktørers perspektiv. Liberalisering av begrensningene på handel og kapital, makroøkonomisk stabilitet, forutsigbare rammevilkår, og opprettelsen av ulike frihandelssoner har vært sentralt i så henseende. Liberaliseringen av restriksjonene på kapitalstrømmer utenfor frihandelssonene har imidlertid ikke ført til en utjevning av de regionale forskjellene. I 2002 var samlet innstrømming av utenlandske direkteinvesteringer i underkant av 53 milliarder, i all hovedsak til de østlige provinser. Provinsene Guandong og Jiangsu la beslag på over 10 milliarder US dollar hver av disse investeringene, mens Xinjiang-provinsen nordvest i Kina til sammenligning mottok 19 millioner US dollar²⁴⁶. Den skjeve fordelingen av utenlandske direkteinvesteringer skyldes blant annet mangelfull utbygging av infrastruktur og kommunikasjoner i de indre og sentrale områdene av Kina.

6.2 Humankapital

I tiårene etter andre verdenskrig gikk HPAE-landene gjennom en demografisk transisjon, noe som sammen med økt kvinnedeltakelse, overføring av arbeidskraft mellom sektorer, og økt investering i humankapital, bidro til en kvantitetsmessig og kvalitetsmessig økning i arbeidsstyrken. Også i Kina finner man flere av de samme trekkene. Mellom 1950 og 1980 så man en kontinuerlig reduksjon i dødelighetsratene i Kina. I 1952 var dødeligheten 17 per 1000 innbyggere, mens det tilsvarende tall for 1980 var 6,34. I de etterfølgende tiårene har

²⁴⁴ Nordås, 2002, s.9

²⁴⁵ Prasad og Wei, 2005, s.4

²⁴⁶ World Bank, 2003, tabell 44

dødeligheten vært stabil rundt samme nivå²⁴⁷. Bedre helsestell, større tilgang på rent vann, og bedre ernæring blir pekt på som forklaringer til denne reduksjonen. Samtidig holdt fødselsratene seg relativt stabile frem til 1960-tallet. Midten av 1960-tallet markerer et brudd, der fødselstallene ble kontinuerlig redusert fra 37,88 per 1000 innbyggere i 1965, til 16,03 i 1998²⁴⁸. Reduksjonen i fødselsratene skyldes til en viss grad de samme faktorene som forklarer nedgang i fødselsrater i andre land, blant annet økt sysselsetting blant kvinner, mindre behov for barn som sosialt sikkerhetsnett, og mer kunnskap om prevensjon. Samtidig ser man at de kinesiske myndighetene førte en aktiv politikk, med til dels ekstreme virkemiddel, for å kontrollere befolkningsutviklingen. Introduksjon av familieplanlegging kom i 1971, der myndighetene oppfordret til senere giftermål, lavere antall barn per familie, og lengre intervall mellom hver fødsel. De mest drastiske skrittene ble tatt i 1978, da ettbarndspolitikken ble innført. Brudd på disse restriksjonene medførte økonomisk straff, og Chow viser til bøter i størrelsesorden 10-20 prosent av samlet inntekt i tre til fjorten år for en familie med to barn i urbane strøk²⁴⁹. Ettbarndspolitikken var mindre vellykket i rurale områder, både på grunn av vanskelighetene med å håndheve regelverket, men også fordi det fra 1983 ble åpnet for to barn per familie, dersom første barn var jente. Dette kan være en av forklaringene på de høyere fødselsratene man ser i rurale områder.

Konsekvensen av reduksjonen i dødelighetsratene, og den etterfølgende reduksjonen i fødselsratene, er først en økning i andelen barn og unge i befolkningen, og etter hvert som disse vokser opp, en økning i den arbeidende andel av befolkningen. I 1982 var i overkant av 60 prosent av befolkningen i aldersgruppen 15-64 år, og i 1997 hadde denne gruppens andel økt til i underkant av 70 prosent²⁵⁰. I tillegg til de demografiske endringene, ble arbeidsstyrken også påvirket av en økning i andel av befolkningen som tok del i det formelle arbeidsliv. Økning i deltakelsesraten var størst for kvinner, fra 47 prosent i 1980 til 56 prosent i 1997²⁵¹. Økt deltakelse i arbeidslivet og en økt andel av befolkningen aldersgruppen 15-64 år, førte til at arbeidsstyrken vokste mer enn befolkningen som helhet. Collins og Bosworths estimerer gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsstyrken i perioden 1960-96 til 2,3 prosent, mens den årlige befolkningsveksten var 1,8 prosent²⁵².

²⁴⁷ Chow, 2002, tabell 11.1

²⁴⁸ Chow, 2002, tabell 11.1

²⁴⁹ Chow, 2002, s.189

²⁵⁰ Young, 2000, tabell 9

²⁵¹ Young, 2000, tabell 8

²⁵² Collins og Bosworth, 1996, tabell 1

Overføring av arbeidskraft mellom ulike sektorer i økonomien har også vært av betydning for akkumulasjonen av humankapital. Utviklingen i jordbrukssektoren har vært sentral i så måte. De tidligere omtalte produktivetsforbedringene i jordbruket førte til et overskudd av arbeidskraft i denne sektoren. Denne arbeidskraften kunne dermed frigjøres til mer produktiv anvendelse i andre sektorer av økonomien, og da særlig til industrien i utbane deler av landet. Effektiviseringspotensialet er imidlertid fortsatt stort i jordbrukssektoren, og ytterligere overføringer av arbeidskraft er mulig uten at produksjonen må reduseres. Dette krever imidlertid en liberalisering av migrasjonsrestriksjonene. Systemet med bostedstillatelse, såkalte hukou, krever at alle er bostedsregistrert, og det er svært vanskelig å få endret tillatelsen. Urban hukou er særlig attraktivt, på grunn av gode jobbmuligheter med tilhørende sosiale tjenester. Au og Henderson hevder at migrasjonsrestriksjonene har vært en hindring for produktivetsveksten ikke bare i jordbruket, men også for rural og urban industri²⁵³. De kinesiske myndighetene har da også etter hvert sett svakhetene ved restriksjonene, og har gjennomført gradvise endringer som til slutt skal resultere i en avvikling av systemet.

Demografiske endringer, økt deltakelsesrate i arbeidslivet, og overføring av arbeidskraft mellom sektorer, har påvirket de kvantitetsmessige sidene ved humankapitalen. I kapittel 5.1.3 ble myndighetenes investering i humankapital drøftet. Til tross for lave budsjettoverføringer til utdanningssektoren, og påstander om utilstrekkelige investeringer i humankapital sett i forhold til den samfunnsmessige avkastning, er det liten tvil om at det har blitt gjort fremskritt i den kinesiske befolknings utdanningsnivå. Både andelen av befolkningen som blir innrullert ved skolene, og det gjennomsnittlige antall år med utdanning har økt betraktelig, og dette har forsterket humankapitalens bidrag til økonomisk vekst. Utilstrekkelig investering i utdanning og store regionale ulikheter, gir imidlertid et betydelig forbedringspotensial for de kvalitetsmessige sidene ved humankapital.

6.3 Totalfaktorproduktivitet

I kapittel 4 ble det slått fast at akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital var de viktigste kildene til økonomisk vekst for HPAE-landene, mens totalfaktorproduktiviteten hadde spilt en mindre rolle i de fleste av landene. Det er allerede påpekt at akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital også har vært viktig for Kinas økonomiske vekst etter 1978. Wang og Yao presenterer en grundig analyse av de ulike faktorenes vekstbidrag både for

²⁵³ Au og Henderson, 2002, s.3

perioden før de økonomiske reformene, 1953-77, og for tiårene etter, 1978-99²⁵⁴.

Arbeidskraftens bidrag er her dekomponert i en faktor for kvantitet, og en faktor som tar hensyn til de kvalitetsmessige aspektene ved økt utdanning. Resultatene er oppsummert i tabell 12.

Tabell 12: Produksjonsfaktorenes vekstbidrag²⁵⁵.

	1953-77	1978-99
Årlig gjennomsnittlig vekstrate (%)		
Produksjonsvekst	6,46	9,72
Fysisk kapital	6,11	9,39
Arbeidskraft - kvantitet	2,63	2,73
Humankapital - kvalitet	5,3	2,69
Totalfaktorproduktivitet	-0,57	2,32
Relative bidrag:		
Fysisk kapital	56,80 %	48,30 %
Arbeidskraft - kvantitet	16,30 %	14 %
Humankapital - kvalitet	32,80 %	13 %
Produktivitetsvekst	-5,90 %	23,90 %

Estimatene viser hvilken avgjørende rolle de høye spare- og investeringsratene har hatt for den økonomiske veksten i Kina. Til tross for en liten nedgang sammenlignet med perioden før de økonomiske reformene, står akkumulasjon av fysisk kapital for nesten halvparten av produksjonsveksten. Det relative bidraget fra vekst i arbeidsstyrken er omtrent identisk for de to periodene. Wang og Yao hevder imidlertid at det er ulike forhold ved arbeidsstyrken som gjør seg gjeldene i de to periodene. Mens vekst i arbeidsstyrken i perioden 1953-77 først og fremst kommer som en konsekvens av befolkningsveksten, skyldes veksten i tiårene etter 1978 overføring av arbeidskraft mellom sektorer, og til en viss grad økt deltakelsesrater²⁵⁶. De kvalitetsmessige aspektene ved humankapital, effektene av økt utdanningsnivå, står for 13 prosent av produksjonsveksten i perioden 1978-99, noe som er en sterk nedgang fra perioden før de økonomiske reformene. Plausible forklaringer er et lavt initialt nivå ved inngangen til 1950-tallet, noe som ga et stort vekstpotensial, og at de viktigste fremskrittene innen utdanningssektoren ble gjort allerede før reformperioden. Det lave bidraget fra humankapitalen etter 1978 må også sees i sammenheng med den kritikken som har blitt ytret, blant annet av Heckman mot myndighetenes mangelfulle satsing på utdanning²⁵⁷. Når det gjelder totalfaktorproduktiviteten, markerer perioden etter 1978 et klart brudd med den

²⁵⁴ Wang og Yao, 2001

²⁵⁵ Wang og Yao, 2001, tabell 1

²⁵⁶ Wang og Yao, 2001, s.43

²⁵⁷ Heckman, 2002

tidligere utvikling. Mellom 1953 og 1977 opplevde Kina negativ vekst i totalfaktorproduktiviteten, noe som ga et negativt vekstbidrag. I perioden 1978-99 har gjennomsnittlig årlig produktivitsvekst vært 2,32 prosent, noe som har gitt ett relativt vekstbidrag på 23,9 prosent. Wang og Yao trekker frem økt integrasjon i den globale økonomi og markedsorienterte reformer som årsak til den positive produktivitsutviklingen ²⁵⁸.

Alwyn Young ekskluderer jordbrukssektoren i sin drøfting av den økonomiske veksten i Kina i perioden 1978-98²⁵⁹. Også i denne publikasjonen blir akkumulasjon av fysisk kapital trukket frem som den viktigste vekstkilde, med en årlig gjennomsnittlig vekstrate på 7,7 prosent, mens vekst som en følge av økt utdanning spiller en mindre rolle. Den gjennomsnittlige årlige vekst i arbeidsstyrken blir estimert til 4,5 prosent, noe som er betydelig høyere enn Wang og Yaos anslag ²⁶⁰. Dette skyldes ekskluderingen av jordbrukssektoren, noe som gjør at overføringen av arbeidskraft fra jordbrukssektoren til øvrige deler av økonomien kommer mer eksplisitt til syne. Utelatelsen av jordbrukssektoren medfører også at produktivitsforbedringene i denne sektoren som resultat av jordbruksreformene på begynnelsen av 1980-tallet, ikke blir inkludert. Young estimerer den årlige produktivitsveksten til 1,4 prosent ²⁶¹.

Også andre publikasjoner støtter opp de samme trekkene ved det kinesiske vekstregnskap. Kuijs og Wangs resultater for perioden 1978-2004 viser en årlig vekst i totalfaktorproduktiviteten på 3,3 prosent, noe som gjør at produktivitsvekst står for omlag en tredjedel av produksjonsveksten i Kina ²⁶². Også i denne undersøkelsen er akkumulering av fysisk kapital den viktigste bidragsyter, med over 50 prosent. Kuijs og Wang finner også at det relative bidraget fra fysisk kapital øker til 62 prosent i siste del av perioden (1994-2004), mens veksten i totalfaktorproduktiviteten reduseres til 2,7 prosent per år ²⁶³. Maddison anslår årlig vekst i totalfaktorproduktivet i perioden 1978-95 til 2,2 prosent ²⁶⁴. Også i denne undersøkelsen markerer de økonomiske reformene et brudd med den svake produktivitsutviklingen før 1978, da årlig vekst i totalfaktorproduktivet var -0,8 prosent (1952-1978). Collins og Bosworth finner et noe høyere estimat for produktivitsutviklingen i

²⁵⁸ Wang og Yao, 2001, s.47

²⁵⁹ Young, 2000

²⁶⁰ Wang og Yaos, 2000

²⁶¹ Young, 2000, s.42

²⁶² Kuijs og Wangs, 2005, s.2

²⁶³ Kuijs og Wang, 2005, s.2

²⁶⁴ Maddison 1998, gjengitt i Hagen, 2002, tabell 7

Kina²⁶⁵. Mens gjennomsnittlig årlig vekst i totalfaktorproduktiviteten for hele perioden 1960-94 er 2,6 prosent, er tilsvarende tall for perioden 1984-94 hele 4,6 prosent. De høye estimatene i denne undersøkelsen gjør produktivitsveksten til den viktigste kilde til økonomisk vekst i Kina i reformperioden. Collins og Bosworths resultater bryter i så måte med de øvrige undersøkelser som er gjengitt, der akkumulasjon av fysisk kapital har vært den fremste vekstkilde²⁶⁶. Tabell 13 oppsummerer de ulike undersøkelsenes estimat for produktivitsvekst i perioden etter de økonomiske reformene.

Tabell 13: Alternative estimat for gjennomsnittlig årlig vekst i totalfaktorproduktiviteten.

	Periode	TFP-vekst (%)
Wang og Yao, 2001	1978-99	2,32
Young, 2000	1978-98	1,4
Kuijs og Wang, 2005	1978-2004	3,3
Maddison, 1998	1978-95	2,2
Collins og Bosworth, 1996	1984-94	4,6

6.4 Oppsummering

Gjennomgangen av det kinesiske vekstregnskapet viser at i likhet med HPAE-landene har akkumulasjon av fysisk kapital vært helt sentral for den økonomisk veksten. Av de undersøkelsene som her er blitt presentert, er det kun Collins og Bosworths publikasjon som ikke rangerer fysisk kapital som den viktigste vekstkilde²⁶⁷. Kinas formidable vekst skyldes dermed først og fremst høye investeringsrater, gjort mulig gjennom høy innenlandsk sparing og stor kapitalinnstrømming. Akkumulasjon av humankapital, både de kvantitetsmessige og kvalitetsmessige aspektene, har også bidratt positivt til veksten, om enn i noe mindre grad. Samtidig synes det som om denne faktorens vekstpotensial fremdeles er stort, både med tanke på økt investering i utdanning og gjennom større muligheter for overføring av arbeidskraft mellom lavproduktive og høyproduktive sektorer. Når det gjelder totalfaktorproduktiviteten markerer de økonomiske reformene på slutten av 1970-tallet et klart brudd med den tidligere utvikling. Fra en situasjon med negativ produktivitsutvikling i tiårene frem mot 1978, viser undersøkelsene et positivt bidrag fra totalfaktorproduktiviteten i de siste tiårene. De økonomiske reformene etter 1978 har dermed bedret forutsetningene for produktivitsvekst gjennom innføring av ny teknologi, effektivitetsfremmende innovasjoner, bedre organisering, og gevinster fra spesialisering

²⁶⁵ Collins og Bosworth, 1996, tabell 3

²⁶⁶ Collins og Bosworth, 1996

²⁶⁷ Collins og Bosworth, 1996

7 Konklusjoner

I innledningen presenterte jeg en problemstilling om i hvilken grad debatten om en egen østasiatisk utviklingsmodell kan belyse Kinas økonomiske vekst etter 1978? I de to foregående kapitler har veksten i Kina blitt gjennomgått i lys av de erfaringer som ble gjort i HPAE-landenes vekstperiode. Både ulike forhold ved myndighetenes politikk, og vekstregnskapet som viser hvordan denne politikken påvirket innsatsfaktorene, ble presentert. På grunnlag av dette vil jeg nå trekke noen konklusjoner som besvarer problemstillingen.

7.1 Fundamentale forhold

Det er flere klare likhetstrekk mellom de fundamentale forhold i Kina og Øst-Asia.

Sammenlignet med andre utviklingsland har myndighetene i både HPAE-landene og Kina i større grad lyktes i sin utøvelse av finans- og pengepolitikken, noe som ga makroøkonomisk stabilitet. Når det gjelder utvikling av jordbrukssektoren finner man også paralleller.

Produktivitetsvekst i jordbruket la grunnlaget for overføring av arbeidskraft til andre sektorer av økonomien, og var således en sentral medvirkende i akkumulasjonen av humankapital. .

Det kan synes som at Kina ligger etter HPAE-landene i utviklingen av stabile finansmarkeder, og de kinesiske bankenes høye andel misligholdte lån betraktes som en potensiell kilde til ustabilitet. Den kinesiske banksektors problemer kan knyttes til den tidlige organisering av kredittpolitikken, der myndighetene kanaliserte kreditt til statlig eide virksomheter på tross av disse selskapenes dårlige betjeningsevne. De økonomiske reformene og den politiske vilje har vært utilstrekkelig for å rette opp i disse svakhetene. Store fremskritt i utdanningsnivå, ga akkumulasjonen av humankapital et kvalitetsmessig aspekt utover økningen i arbeidsstyrke både i de østasiatiske vekstmirakler og i Kina. Gradvis reduksjon av prisforstyrrelsene, gjennom økt innslag av markedsmekanismer i den innenlandske økonomi og liberalisering av handelshindringene, finner jeg støtte for både i HPAE-landene og Kina. De økonomiske reformene i Kina åpnet opp for teknologioverføringer fra utlandet, både gjennom utenlandske dirketeinvesteringer og en økt eksponering i internasjonale markeder. De samme forholdene var sentrale i Øst-Asias teknologioppdatering etter andre verdenskrig.

På bakgrunn av denne oppsummeringen kan det være fristende å konkludere at de fundamentale forholdene i Kina etter 1978 er tilnærmet lik det man så for HPAE-landene i deres vekstperiode. Det finnes imidlertid et viktig ankepunkt mot denne påstanden: Kinas utgangspunkt i 1978 var fundamentalt annerledes enn hva som var tilfellet i Øst-Asia etter

andre verdenskrig. Kina anno 1978 var en økonomi uten privat eierskap der markedskreftene var tilsidesatt. Alle forhold ved økonomien var underlagt myndighetenes regulering, og markedets koordineringsmekanismer var erstattet av politiske prioriteringer. Med dette ekstreme utgangspunkt i tankene, må utviklingen i Kina etter 1978 betraktes som en endring i de fundamentale forhold i retning av et østasiatisk nivå. Jordbrukssektoren lider fremdeles av overbemanning, og effektivitetspotensialet er stort. De kinesiske bankenes høye andel misligholdte lån, et resultat av politisk styrt kredittgiving, er en potensiell kilde til ustabilitet. De økonomiske reformene og den politiske viljen har vært utilstrekkelig for å rette opp i disse svakhetene, og det er knyttet stor interesse til hvordan myndighetene vil takle disse utfordringene. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at samtidens evaluering av finansmarkedene i Øst-Asia synes i ettertid å være noe overoptimistisk, sett i lys av den økonomiske krisen som rammet flere av HPAE-landene. Jeg har også vist at Kinas investeringer i humankapital er utilstrekkelig sett i forhold til den samfunnsmessige avkastning og de store regionale forskjellene. Det er også all grunn til å tro at prisforstyrrelsene i Kina fremdeles er betydelige, særlig innen enkelte strategiske varegrupper, til tross for liberaliseringen etter 1978. I tillegg gir den skjeve regionale fordelingen av utenlandske dirketeinvesteringer et stort potensial for videre teknologioppdatering, særlig i de sentrale og indre deler av Kina. Samtidig gir disse svakhetene ved de fundamentale forholdene i Kina rom for ytterligere forbedringer, og potentialet for videre vekst er dermed til stede dersom myndighetene gjør de nødvendige grep.

7.2 Intervenering i markedene

Selv om omfanget var forskjellig, ble intervensjoner i markedene brukt i de fleste HPAE-land for å stimulere økonomisk vekst. To strategier ble presentert i kapittel 3.2; en eksportpromoteringspolitikk som i all hovedsak var nøytral mellom ulike eksportvirksomheter, og en strategi for selektiv promotering av enkelte strategiske sektorer. Handelspolitikk, dirigert kreditt, og skatteincentiver er blant virkemidlene som har blitt brukt for å promotere vekst. I HPAE-landene ble politikken rettet spesifikt mot eksportvirksomheter, og ofte som en pakke der ulike eksportpromoterende virkemidler ble implementert samtidig. For å sikre effektivitet i produksjonen ble eksportresultater lagt til grunn for tildeling av støtte, noe som sørget for en konsekvent politikk rettet mot eksportvekst. I enkelte land, i første rekke Japan, Sør-Korea og Taiwan, ble de samme virkemidlene brukt til å promotere enkelte strategiske sektorer. Som tidligere påpekt krever en

slik intervensjon i markedene høy institusjonell kvalitet, slik at politikken ikke blir påvirket av press fra særinteresser.

Flere av de samme virkemidlene som ble brukt av de østasiatiske myndighetene for å promotere eksport og enkeltsektorer, finner man igjen i Kinas vekstperiode etter 1978: omlegging av handelspolitikken, dirigert kreditt, skattefordeler, frihandelssoner og eksportpromoterende organisasjoner. Slik sett passer Kina godt inn i bildet av en egen ”østasiatisk utviklingsmodell”. Kinas implementering av virkemidlene er imidlertid ulik fra det man så i de østasiatiske mirakeløkonomiene. Omleggingen til en eksportrettet handelspolitikk, og etableringen av frihandelssoner, har utvilsomt styrket lokomotivene i eksportveksten; Township and Village Enterprises og utenlandskeide virksomheter. For andre virkemidler finner jeg ikke en slik konsekvent kanalisering mot eksportrettede virksomheter. For eksempel har de statlig eide virksomhetene mottatt brorparten av sentralmyndighetenes dirigerte kreditt, noe som vanskelig kan rettferdiggjøres ut fra betraktninger av denne sektorens eksportresultater og effektivitet. De kinesiske myndigheters politikk har også vært inkonsekvent i den forstand at en sektor kan bli tilgodesett med en form for støtte, samtidig som andre virkemidler går i sektorens disfavør. Township and Village Enterprises har for eksempel fått tilgang til subsidiert kreditt, først og fremst fra lokale myndigheter, samtidig som skattetrykket på denne sektoren har vært økende. Lav institusjonell kvalitet, og fravær av resultatmål, er forhold som gjør det vanskelig å implementere en helhetlig eksportpromoteringspolitikk i Kina.

Jeg finner også ulikheter mellom HPAE-landenes og Kinas bruk av selektiv promotering av enkeltsektorer. I Japan, Sør-Korea og Taiwan besto denne politikken i å plukke ut enkelte strategiske sektorer ut fra betraktninger om selvforsyning, teknologiutvikling, og potensielle positive eksterne effekter for de øvrige sektorer. I Kina har utviklingen gått i retning av å redusere omfanget av selektive intervensjoner fra det ekstreme utgangspunktet ved inngangen til reformperioden, da alle deler av økonomien var underlagt statlig kontroll. Jeg argumenterer for at denne reduksjonen kommer til uttrykk som en redusert rolle for statlig eide virksomheter, og reformer for å få disse virksomhetene til i større grad å opptre som private aktører. Til tross for en reduksjon i bruken av selektive støtteordninger i, er fremdeles omfanget etter alt å dømme stort sammenlignet med HPAE-landene.

7.3 Vekstregnskap

I kapittel 4 viste jeg hvordan de østasiatiske myndighetenes politikk fikk realøkonomisk virkning gjennom effektene på produksjonsfaktorene. Presentasjonen av et østasiatisk vekstregnskap viste at akkumulasjon av fysisk kapital var den viktigste vekstkilde i regionen. Sammen med akkumulasjon av humankapital, både i form av økning i kvantitet og kvalitet, sto fysisk kapital for tre fjerdedeler av produksjonsveksten. Vekst i totalfaktorproduktivitet har spilt en underordnet rolle, og den årlige produktivitetsveksten i tiårene mellom andre verdenskrig og begynnelsen av 1990-tallet har vært moderat i en internasjonal sammenheng. Japan er unntaket i så måte, med en produktivitetsvekst på linje med det vesteuropeiske land opplevde i sin gjenhenting av USA i etterkrigstiden. HPAE-landenes inntektskonvergens med de industrialiserte landene skyldes derfor i første rekke overlegen akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital.

Vekstregnskapet for Kina fremstår som et speilbilde av det østasiatiske vekstregnskap, der brorparten av Kinas produksjonsvekst kan forklares av akkumulasjon av fysisk kapital. Sammen med en økning i humankapitalen, både med tanke på kvantitet og kvalitet, sto kapitalakkumulasjon for tre fjerdedeler av produksjonsveksten. Ulike estimater for produktivitetsutvikling viser en moderat vekst i totalfaktorproduktiviteten, noe som plasserer Kina på samme linje med Taiwan, Hong Kong og Sør-Korea. Selv om ikke estimatene for produktivitetsutviklingen er rekordhøye i en større internasjonal sammenheng, er det likevel imponerende med tanke på Kinas tidligere erfaringer med reduksjon i totalfaktorproduktivitet.

7.4 Avslutning

Den østasiatiske utviklingsmodell belyser viktige sider ved Kinas økonomiske vekst etter 1978, og faktorer som var avgjørende for HPAE-landenes vekst, har også gjort seg gjeldende for Kina. Samtidig legger Kinas utgangspunkt ved inngangen til reformperioden, både med tanke på næringsstruktur, organisering og politisk styring, føringer på den utviklingen og politikk man har sett de siste tiårene. Disse forholdene er særegne for Kina, og fanges derfor ikke tilstrekkelig opp ved å legge utviklingen i HPAE-landene til grunn. På tross av disse ulikhetene, har både Kinas og de østasiatiske myndighetenes politikk lagt grunnlaget for overlegen akkumulasjon av fysisk kapital og humankapital. Resultatet har blitt en formidabel velstandsvekst uten sidestykke i nyere økonomisk historie.

8 Kilder

Amsden, Alice H., "Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of The East Asian Miracle", *World Development*, Vol.22, No.4, 1994

Au, Chun-Cung og Henderson, Vernon, "How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China", *National Bureau of Economic Research Working Paper 8707*, Cambridge Mass., 2002

Beason, Richard og Weinstein, David, "Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan (1955-90)", *Discussion Paper 1664*, Harvard Institute of Economic Research, 1996

Bekkevold, Jo Inge, "Reformer I Kinas handelssystem", *Internasjonal politikk*, Vol. 55 (3), s.453-478, 1997

Besley, Timothy og Burgess, Robin, "Halving Global Poverty", *Journal of Economic Perspectives* vol. 17, No. 3, 2003

Kaufmann, D., Kray, A. og Mastruzzi, M., "Government Matters III: governance indicators for 1996-2002", *Policy Research Working Paper 3106*, World Bank, Washington, 2003

Branstetter, Lee G. og Feenstra, Robert C., "Trade and Foreign Direct Investment in China: A Political Economy Approach", *National Bureau of Economic Research Working Paper 7100*, Cambridge Mass., 1999

Byrd, W.A., "Entrepreneurship, Capital, and Ownership", *Chinas Rural Industry, Structure, Development, and Reform*, Oxford University Press, 1990

Chow, Gregory C., "*China's Economic Transformation*", Blackwell Publishers Inc., 2002

Collins, Susan M. og Bosworth, Barry P., "Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1996

Crafts, Nicholas, "East Asian Growth Before and After the Crisis", *IMF Working Paper 98/137*, International Monetary Fund, 1998

Erlandsen, Anna og Erlandsen, Ben-David, "Fra plan til marked. En analyse av Kinas finansielle system", *Arbeidsnotat nr. 55/04*, SNF, Bergen, 2004

Hagen, Rune Jansen, "In Transit: Chinese Economic Performance 1978-2001", *SNF Report 39/02*; SNF, Bergen, 2002

Heckman, James J., "China's Investment in Human Capital", *National Bureau of Economic Research Working Paper 9296*, Cambridge Mass., 2002

Hernandez, Zenaida, "Industrial Policy in East Asia, In Search of Lessons", *World Development Report 2005*, Oxford University Press, New York, 2004

- Kokko, Ari, "Export-led Growth in East Asia: Lessons for Europe's Transition Economies", European Institute of Japanese Studies, Stockholm School of Economics, Stockholm, 2002
- Kraay, A., "Household Saving in China", *The World Bank Economic Review*, 2000
- Krugman, Paul, "What Happened to Asia", hentet fra <http://web.mit.edu/krugman/>, 1998
- Kuijs, Louis, "Investment and Saving in China", *Policy Research Working Paper 3633*, World Bank, Washington, 2005
- Kuijs, Louis og Wang, Tao, "China's Pattern of Growth: Moving to Sustainability and Reducing Inequality", *Policy Research Working Paper 3767*, World Bank, Washington, 2005
- Landes, David, "*The Wealth and Poverty of Nations*", Abacus, 1999
- Lardy, Nicholas R., "*China's Unfinished Economic Revolution*", Brookings Institution Press, Washington, 1998
- Ma, Jun, "Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China", *Policy Research Working Paper 1408*, World Bank, Washington, 1995
- Maddison, Angus, "Macroeconomic Accounts for European Countries", *Quantitative Aspects of Postwar Growth*, Cambridge University Press, Cambridge, s.27-83, 1996
- Maddison, Angus, "Chinese Economic Performance in the Long Run", Development Centre Studies, OECD, 1998
- Maddison, Angus, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, Paris, 2003
- Nordås, Hildegunn K., "Direction of Trade Following China's Accession to the WTO", *SNF Working Paper 04/02*, SNF, Bergen, 2002
- OECD, "China in the World Economy. The Domestic Policy Challenges", 2002
- Page, John M., "The East Asian Miracle: An Introduction", *World Development*, Vol.22, No.4, 1994
- Prasad, Eswar og Wei, Shang-Jin, "The Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations", *National Bureau of Economic Research Working Paper 11306*, Cambridge Mass., 2005
- Rodrik, Dani, "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *National Bureau of Economic Research Working Paper 4964*, Cambridge Mass., 1994
- Rodrik, Dani, "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia", *National Bureau of Economic Research Working Paper 5914*, Cambridge Mass., 1997
- Sarel, M., "Growth and Productivity in ASEAN Countries", *IMF Working Paper*, No.97/97, 1997

- Sen, Amartya, *“Development as Freedom”*, kap.2, Oxford University Press, 1999
- Tenold, Stig, “Aspects of Economic Growth and Development in East and Southeast Asia”, *NUPI-report 220*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, 1997
- Wang, Yan og Yao, Youdong, “Sources of China’s Economic Growth 1952-99 – Incorporating Human Capital Formation”, *Policy Research Working Paper 2650*, World Bank, Washington, 2001
- Wang, Yanlai, *“China’s Economic Development and Democratization”*, Ashgate Publishing Limited, 2003
- World Bank, *World Development Report 1980*, Oxford University Press, New York, 1980
- World Bank, *“The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy”*, Oxford University Press, New York, 1993
- World Bank, *World Development Report 1995*, Oxford University Press, New York, 1995
- World Bank, “China – Promoting Growth with Equity”, *Country Economic Memorandum*, Vol. 1 av 1, World Bank, Washington, 2003
- World Bank, *World Development Indicators 2004*, Oxford University Press, New York, 2004
- World Bank, *World Development Indicators*, hentet fra <http://www.worldbank.org>, 2005
- Yabuku, Susumu og Hraner, Stephen M., *“China’s New Political Economy”*, Westview Press, 1999
- Young, Alwyn, “Accumulation, Exports and Growth in the High Performing Asian Economies: A Comment”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 40, s.237-250, 1994
- Young, Alwyn, “The Tyranny of Numbers, Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience”, *Quarterly Journal of Economics*, 110, s.641-680, 1995
- Young, Alwyn, “Gold Into Base Metals: Productivity Growth in the People’s Republic of China During The Reform Period”, *National Bureau of Economic Research Working Paper 7856*, Cambridge Mass., 2000