

# Tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom i u-länderna\*

*Denna artikel presenterar en översikt över aktuell litteratur om sambanden mellan ekonomisk tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom. Dessutom diskuteras inverkan av ekonomisk politik på dessa tre faktorer. Slutligen dras några slutsatser om strategier för fattigdomsminskning. En viktig slutsats är att länder som är framgångsrika när det gäller ekonomisk tillväxt oftast är framgångsrika i att minska fattigdomen. Hur stor effekt tillväxten har på fattigdomen beror på vad som händer med inkomstfördelningen. Den ekonomiska politiken bör stimulera en uppbyggnad av de fattigas tillgångar och även öka efterfrågan på dem. Åtgärder för att säkra en långsiktig tillväxt av de fattigas inkomster bör dessutom kompletteras med direkta åtgärder för att hjälpa fattiga hushåll att handskas med risk. Det är dock ofta svårt att reformera den ekonomisk-politiska miljön och politiska makthavare kan vara ovilliga till att genomföra nödvändiga reformer.*

## 1. Introduktion

Det viktigaste ekonomiska målet för u-ländernas utvecklingsansträngningar är att minska fattigdomen. Detta kan åstadkommas genom ekonomisk tillväxt

*ARNE BIGSTEN är professor i utvecklingsekonomi vid nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Göteborg, och forskar särskilt om handel, ekonomisk politik, tillväxt och fattigdom i Afrika.*

*JÖRGEN LEVIN arbetar som forskare vid nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet, där han också disputerade 1998 med avhandlingen Structural Adjustment and Poverty – The case of Kenya. Avhandlingen analyserar effekter av ekonomiska reformprogram på inkomstfördelning och fattigdom i Kenya. Jörgen Levin forskar för närvarande om ekonomisk tillväxt, finanspolitik och fattigdomsminskning i Tanzania och Kenya.*

och/eller inkomstomfördelning. Denna artikel presenterar en översikt över aktuell litteratur om sambanden mellan ekonomisk tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom. Dessutom diskuteras inverkan av ekonomisk politik på dessa tre faktorer. I avsnitt 2 diskuteras vi kortfattat frågor kring mätning av välfärd och utveckling, medan vi i avsnitt 3 gör en genomgång av några indikatorer för fattigdom och ojämlikhet i världens huvudregioner. I avsnitt 4 ger vi en översikt över den aktuella debatten om kopplingarna mellan tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom. I avsnitt 5 går vi sedan igenom resultaten från studier om effekterna av ekonomisk politik och fattigdomsinriktade utvecklingsstrategier för att i det avslutande avsnittet dra några slutsatser om strategier för fattigdomsminskning.

\* Vi tackar för synpunkter från Tony Addison, Wlodek Bursztyn, Karin Kronlid, Ola Olsson och redaktörerna.

**Tabell 1 Procentandel av befolkningen som lever på mindre än \$1 per dag, 1987-98**

Region	1987	1990	1993	1996	1998 (prel.)
Östasien och Stilla Havsområdet (exklusive Kina)	26.6 23.9	27.6 18.5	25.2 15.9	14.9 10.0	15.3 11.3
Östeuropa och Centralasien	0.2	1.6	4.0	5.1	5.1
Latinamerika och Karibien	15.3	16.8	15.3	15.6	15.6
Mellanöstern och Nordafrika	4.3	2.4	1.9	1.8	1.9
Södra Asien		44.0	42.4	42.3	40.0
Afrika söder om Sahara	46.6	47.7	49.7	48.5	46.3
Totalt (exklusive Kina)	28.3 28.5	29.0 28.1	28.1 27.7	24.5 27.0	24.0 26.2

*Källa:* Chen & Ravallion [kommande].

## 2. Att mäta välfärd och ekonomisk utveckling

Utvecklingsbegreppet har diskuterats under lång tid och har stora filosofiska implikationer, som vi inte tänker diskutera här (för en utförlig diskussion, se Sen [1989]). Det vi kommer att diskutera är förändringar i människors ekonomiska välfärd. Även denna har många dimensioner. Vi koncentrerar oss därför på tre aspekter av ekonomisk välfärd, nämligen per capita-inkomst, inkomstfördelning och fattigdom.<sup>1</sup> Vi antar att, givet nivån på de övriga två variablerna, så innebär en högre per capita-inkomst högre välfärd medan större ojämlikhet eller ökad fattigdom innebär lägre välfärd. För att få en mer komplett bild av välfärden kan dessa variabler naturligtvis kompletteras med andra indikatorer. Ett exempel på ett bredare begrepp är UNDP:s index för mänsklig utveckling (Human Development Index), vilket är ett index sammansatt av per capita-inkomst, förväntad livslängd och graden av läskunnighet. Vissa länder rangordnas mycket högre enligt detta index än om man använder per capita-inkomst, men i allmänhet är det en hög korrelation mellan de två måtten.

## 3. Trender i fattigdom och ojämlikhet

Både andelen av befolkningen (*Tabell 1*) och antalet personer som lever på mindre än en dollar om dagen gick ner märkbart efter mitten av 1990-talet, efter att båda hade ökat under första halvan av 90-talet. Nedgången i antalet fattiga beror nästan uteslutande på en minskning av antalet fattiga i östra Asien, speciellt i Kina. I flera länder byttes förbättringen dock i sin motsats under Asienkrisen, eller, som i fallet Kina, upphörde. I södra Asien minskade andelen av befolkningen som lever i fattigdom något, men inte tillräckligt för att minska antalet fattiga, vilket ökade mellan 1987 och 1998. I Afrika minskade andelen som levde i fattigdom efter 1993, medan det absoluta antalet fattiga ökade. Afrika är också den region som har störst andel fattiga. Andelen fattiga i Latinamerika förblev ungefär konstant över perioden, medan antalet ökade. I länderna i före detta Sovjetunionen ökade

<sup>1</sup> För att mäta fattigdom används antingen mått baserade på inkomster eller konsumtionsutgifter eller icke-monetära mått (se Dercon [2000]). För en aktuell översikt över olika fattigdomsmått, se White [1999].

fattigdomen markant, både som andel och i absoluta tal. Antalet fattiga totalt i världen för 1998 uppskattades till 1,2 miljarder.

Vad gäller förändrad fördelning av inkomster uppvisar tillgängliga data inget tydligt mönster. Data för perioden fram till mitten av 1990-talet visar på en ökning av ojämlikheten i Östeuropa och Centralasien, och möjligen också i Afrika, medan en minskning kan noteras i södra Asien, och små förändringar i andra regioner. Den globala snedheten i inkomstfördelningen beror till största delen på skillnader i inkomst mellan länder. Dessa har ökat kraftigt på lång sikt. Kvoten mellan det rikaste och det fattigaste landets per capita-inkomst ökade från 11 år 1870 till 36 år 1960, och sedan vidare till 52 år 1985. Världsfördelningen verkar ha fortsatt att bli skevare även därefter.

#### 4. Ekonomisk tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom

En fattigdomsfokuserad utvecklingsstrategi bör inte endast fokusera på en politik för ekonomisk tillväxt utan denna bör kombineras med en fördelningspolitik. Hur avvägningen mellan tillväxtstimulerande respektive fördelningsinriktade åtgärder bör se ut beror på hur effektivt åtgärderna påverkar de fattigas inkomster på kort respektive lång sikt. Förhållandet mellan tillväxt och fördelning är således viktigt från ett ekonomiskt-politiskt perspektiv.

I en berömd artikel från 1955 undersökte Kuznets sambandet mellan per capita-inkomst och inkomstfördelning i ett tvärsnitt av länder. Han fann ett omvänt U-mönster. Detta betyder att inkomstskillnaderna till en början ökar när per capita-inkomsterna stiger för att senare avta. Kuznets förklaring till detta mönster var att arbetskraft migrerar från en ineffektiv traditionell sektor på landsbygden till en mer produktiv och differentierad modern sektor. Kuznets omvända U har varit utsatt för ett stort antal tester, och många forskare har ifrågasatt sambandet.

Deininger & Squire [1998] har, genom att använda en ny datamängd som inte varit tillgänglig för tidigare forskare, testat Kuznets hypotes. Resultatet av deras studie visar att det inte finns något starkt stöd för hypotesen om ett omvänt U-mönster. De studerade också sambandet mellan hög tillväxt och en försämrad inkomstfördelning, men de kunde inte finna något systematiskt samband. Hög tillväxt var förenad med en större spridning av inkomsterna lika ofta som den var förenad med minskad spridning. Resultaten överensstämmer med en tidigare studie (Ravallion & Chen [1997]) som inte heller fann något systematiskt samband mellan tillväxt och ökade inkomstskillnader. Det finns alltså lite som talar för att tillväxt i sig försämrar inkomstfördelningen på ett systematiskt sätt. Detta innebär att en ekonomisk politik inriktad mot hög tillväxt är en viktig del i en strategi för att bekämpa fattigdomen. Finns det då några empiriska bevis för att tillväxten minskar fattigdomen?

Både Ravallion & Chen [1997] och Deininger & Squire [1998] har funnit ett starkt samband mellan tillväxt och minskad fattigdom. Båda studierna visar också att fattiga grupper drabbas mest när tillväxten avtar och tjänar mest när tillväxten stiger. Men det är viktigt att komma ihåg att om man enbart fokuserar på de fattiga som en homogen grupp kan man missa viktiga förändringar i välfärden inom gruppen fattiga. Ali & Thorbecke [1998] visar med hjälp av hushållsdata från 16 länder i Afrika söder om Sahara att hushåll på landsbygden i allmänhet gynnas mer av tillväxt än hushåll i städerna. Fattigdomen i urbana områden tycks vara relativt sett mer beroende av förändringar i inkomstfördelningen.

Även om det finns ett positivt samband mellan ekonomisk tillväxt och fattigdomsreduktion, så påverkar den ursprungliga inkomstfördelningen sambandet. Deininger & Squire [1998] testade sambandet mellan inkomst-*ojämlikhet* och tillväxt, men fann inget stabilt samband

mellan den ursprungliga inkomst- ojämlikheten och den ekonomiska tillväxten. De fann emellertid att en ojämlik fördelning av land har en märkbar negativ effekt på framtida tillväxt.<sup>2</sup> Eftersom de fattiga saknar land och andra tillgångar har de svårt att få tillgång till krediter som gör det möjligt att finansiera skolutbildning eller andra investeringar, även om investeringarna vore lönsamma. Avsaknad av tillgångar minskar även möjligheterna att delta i den politiska processen, och därigenom minska tillgången till resurser. En jämn tillgångsfördelning är därför dubbelt värdefull för de fattiga grupperna, eftersom det inte bara ökar tillväxten i ekonomin utan också förbättrar de fattiga gruppernas relativa inkomstmöjligheter. Olika policyvariabler påverkar fattigdomen huvudsakligen genom deras effekt på investeringar, och nya investeringar tycks vara mer effektiva medel för att minska fattigdomen än en omfördelning av existerande tillgångar. Det kan därför, till exempel, vara problem med jordreformer om de i sin tur leder till minskade investeringar. En ojämna fördelning är således en faktor som förklarar att vissa fattiga länder inte har lyckats uppnå en hög tillväxt. Birdsall, Ross & Sabot [1995] menar att den jämlika fördelningen av inkomster i Östra Asien var en bidragande faktor till den snabba tillväxten.

Tidigare modeller, såsom Harrod-Domar-modellen, som hade ett stort inflytande på hur den ekonomiska politiken utformades under 1960- och 1970-talen, förutsade att en ökad ojämlikhet skulle leda till högre tillväxt.<sup>3</sup> Under 1990-talet framfördes i stället argument för att större ojämlikhet skulle kunna leda till lägre tillväxt. Empiriska studier från både utvecklade länder och utvecklingsländer tydde på ett negativt samband mellan ojämlikhet och tillväxt (Persson & Tabellini [1994], Alesina & Rodrik [1994]). Resultaten tolkades utifrån ett politiskt-ekonomiskt perspektiv. När inkomstskillnaderna är stora kommer median-invånaren att rösta för högre skatter på de mer

välbeställda, vilket kommer att påverka deras incitament för sparande och arbetsutbud, vilket skulle minska tillväxten. En annan möjlig faktor för att förklara sambandet hög initial ojämlikhet och låg tillväxt är via sociala konflikter. Alesina & Perotti [1996] hävdar att hög ojämlikhet leder till ökad politisk instabilitet, vilken tenderar att minska effektiviteten och investeringarna och därmed tillväxten. Det har också hävdats att politisk instabilitet minskar regeringens möjligheter att svara på yttre chocker (Rodrik [1997]).

Debatten om hur det empiriska sambandet mellan ojämlikhet och tillväxt ser ut är dock inte avslutad. Forbes [2000] använder en metod som gör det möjligt att ta hänsyn till fixa landeffekter och skatter hur ojämlikheten i ett givet land påverkar dettas tillväxttakt. Hon finner då, i motsats till tidigare studier, ett robust och signifikant positivt samband mellan inkomstojämlikhet och tillväxt. Mera forskning krävs alltså innan vi uttalar oss med säkerhet om hur sambandet ser ut.

Det finns dock indikationer på att hög ojämlikhet kan leda till en lägre tillväxt, speciellt om vi talar om en ojämna fördelning av tillgångar. Länder med stor ojämlikhet har svårare att minska fattigdomen eftersom en given tillväxttakt leder till en långsammare fattigdomsminskning, samtidigt som den ojämna fördelningen kan leda till en långsammare tillväxt. Men samtidigt är det svårt att säga något om effekterna av åtgärder för att åstadkomma en jämnare tillgångs- eller inkomstfördelning. Resultatet beror till stor del på den politiska och sociala miljön och på hur resurserna omfördelas.

<sup>2</sup> Birdsall & Londono [1997] har också funnit ett starkt samband mellan tillväxt och den ursprungliga fördelningen av finansiella tillgångar.

<sup>3</sup> I den keynesianskt influerade Harrod-Domar-modellen bestämdes tillväxten av volymen av investeringar och sparande. Eftersom sparbenägenheten antogs vara högre hos rikare grupper innebär detta att stora inkomstskillnader ökar sparatet och investeringarna och därmed tillväxten.

## 5. Ekonomisk politik och fattigdomsinriktade tillväxtstrategier

Vi har så här långt diskuterat sambandet mellan tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom. En viktig fråga är om det finns någon särskild utvecklingsstrategi eller specifika åtgärder som leder till hög och hållbar tillväxt, rättvis fördelning och en snabb minskning av fattigdomen. Även om det finns ett visst stöd för hypotesen att länder med en jämnare fördelning växer snabbare är det också sant att ekonomisk politik kan kompensera för en initialt ojämn fördelning. Lal & Myint [1996] studerade tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom i ett stort antal länder och fann att erfarenheterna varierar starkt och att skillnader i resultat till stor del kan förklaras av ländernas olika ekonomisk-politiska val.

En viss vägledning om hur en effektiv ekonomisk politik kan utformas är erfarenheter från länder som har lyckats med att minska fattigdomen betydligt. Några av de inslag i politiken som har bidragit till att minska fattigdomen är: exportinriktad handelsstrategi baserad på arbetsintensiv produktion; landsbygdsutveckling, satsning på jordbrukssektorn och incitament för att använda ny teknologi; investeringar i infrastruktur och human-kapital; effektiva institutioner som skapar incitament till bönder och entreprenörer; sociala reformer för att främja hälsa, undervisning, och socialt kapital såväl som skyddsnät åt de fattiga; förbättrad tillgång till kapital genom bättre fungerande kreditmarknader och en mer jämlik fördelning av tillgångar (Stewart [2000], Thorbecke [1999], Asiatiska Utvecklingsbanken [1999], Världsbanken [1999], Goudie & Ladd [1999]).

En stor utmaning är att finna kombinationer av ekonomiska reformer som leder till både hög tillväxt och god inkomstfördelning. I en av de få studier som har analyserat dessa frågor argumenterar Lundberg & Squire [1999] för att finansiell utveckling, öppenhet gentemot omvärlden, och en jämn fördelning av land, har

en positiv inverkan på tillväxten. Med ett eventuellt undantag av öppenhet gentemot omvärlden, bidrar dessa reformer också till en jämnare fördelning av inkomsterna.

### 5.1. Valet av tillväxtsektorer

Även om ekonomisk tillväxt är nödvändig för att minska fattigdomen är inriktningen på tillväxtprocessen viktig. En central fråga är vilka sektorer som bör prioriteras i en fattigdomsinriktad tillväxtstrategi. Lewis [1954] och Fei & Ranis [1964] duala modeller pekade tidigt på länkeffekter mellan olika sektorer, som bör beaktas när mera övergripande utvecklingsstrategier formuleras. Under 1960- och 1970-talen fokuserade utvecklingsstrategierna huvudsakligen på en expansion av industrin, vilket förväntades öka efterfrågan på jordbruksprodukter. De flesta länder införde höga handelshinder för att skydda uppbyggnaden av den inhemska industrin. En del länder, främst i Asien, lyckades med att bygga upp en konkurrenskraftig industri och kunde efterhand sänka handelshindren. En viktig förklaring till det lyckade resultatet var att jordreformer hade genomförts och att jordbrukssektorn var relativt väl utvecklad. Mindre lyckat blev resultatet i Afrika. Importsubstitutionspolitiken visade sig där ha en förödande effekt på jordbruksproduktionen. Genom höga handelshinder beskattades jordbruksproduktionen och bönderna tvingades att sälja sin produktion till konstlat låga priser och jordbruksproduktionen stagnerade. Detta påverkade inte bara exportinkomsterna utan även sysselsättning och fattigdom, både i städerna och på landsbygden. Eftersom inkomsterna i jordbruket försämrades flyttade alltfler till städerna för att söka jobb inom industrin, men flertalet hamnade i den informella sektorn eller i arbetslöshet. Sammantaget innebar detta att fattigdomen ökade både i städerna och på landsbygden.

Under 1980-talet ändrades inriktningen när allt fler länder började genomföra

ekonomiska reformprogram. Det var viktigt att öka priserna på böndernas produkter för att öka jordbruksproduktionen och därmed stimulera sysselsättning och minska fattigdomen på landsbygden. Även om det var nödvändigt att öka producentpriserna var det inte tillräckligt. Mer långtgående reformer har visat sig nödvändiga för att förbättra tillväxten inom jordbruket på ett uthålligt sätt.

Bourguignon & Morrison [1998] menar att graden av ekonomisk dualism är en viktig faktor för att förklara skillnader i inkomstfördelning i utvecklingsländer och att en ökad tillväxt inom jordbrukssektorn är det mest effektiva sättet att uppnå en jämnare inkomstfördelning och minskad fattigdom. Ravallion & Datt [1996] fann också att en stark tillväxt inom jordbrukssektorn leder till en större fattigdomsminskning än motsvarande tillväxt inom tillverkningsindustrin. I en annan studie menar Mellor [1999] att även om tillverkningsindustrin är mer viktig för den totala tillväxten är tillväxten inom jordbruket mer betydelsefull för att öka sysselsättningen och därmed minska fattigdomen.

### 5.2. Offentliga sektorns roll

En omfördelningspolitik är politiskt komplicerad. Regeringar kan därför föredra indirekta åtgärder såsom förändringar i skattepolitiken eller de offentliga utgifterna. Ett centralt problem är att uppnå en balans mellan resursallokeringar som har en omedelbar inverkan på fattigdomen och att stödja processer som i ett mer långsiktigt perspektiv bidrar till minskad fattigdom.

Fastän många utvecklingsländer har haft för avsikt att satsa på aktiviteter som skulle minska ojämlikheter och fattigdom, har det ofta misslyckats. En viktig orsak till de nedslående resultaten i till exempel Afrika har varit misslyckandet med att samordna den ekonomiska politiken, utvecklingsstrategier och finansieringen av dessa. Processen har, lite förenklat, gått till på följande vis: Först har regeringen

tillsammans med ett stort antal givare planerat vilka offentliga investeringar som ska genomföras. Därefter har statens lönekostnader beräknats och det som återstår har sedan använts till att täcka kostnaderna för de insatsvaror som behövs för att driva verksamheten.<sup>4</sup> Detta har inneburit att även om investeringar har gjorts och de anställda finns tillgängliga saknas bensin, kontorsmaterial etc för att leverera varor och tjänster på ett effektivt sätt. Detta innebär att den årliga budgeten reduceras till en övning i att allokera små resurser mellan bistånds- och egenfinansierade projekt och till övriga utgifter i den löpande budgeten. Den årliga budgetprocessen blir därför mer en process för att hålla saker flytande än att allokera resurser på grundval av en tydlig ekonomisk politik för att uppnå strategiska mål. Det har därför varit nödvändigt att reformera den offentliga sektorn och formerna för bistånd.

I ett antal länder, särskilt i Afrika, har det på grund av politiska svårigheter varit svårt att säga upp anställda inom den offentliga sektorn och nedskärningarna har oftast skett genom att minska de offentliga investeringarna. Detta har, på kort sikt, skyddat stadsbefolkningen men har på lite längre sikt negativa effekter för befolkningen på landsbygden. Även om landsbygdsbefolkningen på kort sikt tjänar på förändringar i relativpriser försvinner dessa välfärdsvinster om inte offentliga investeringar bevaras på en rimlig nivå (Dorosh & Lundberg [1996] och Levin [1998]). Men offentliga investeringar kan bli improduktiva. Till exempel Kweka & Morrissey [2000] fann att ökade offentliga investeringar i Tanzania under perioden 1965-1996 resulterade i lägre tillväxt.

<sup>4</sup> En viktig orsak till att lönekostnaderna upptar en stor andel av den löpande budgeten är att makthavarna i många länder har använt sig av den offentliga sektorn för att premiera politiskt viktiga grupper. En expanderande offentlig sektor har därför tenderat att mer vara ett resultat av politiska faktorer än att leverera offentlig service.

Detta är dels ett resultat av den dåliga makroekonomiska miljön men också ett resultat av en relativt sett för stor volym av offentliga investeringar. Nedskärningar av improduktiva offentliga investeringar kan därför höja investeringars genomsnittliga produktivitet. Men det är också sant att alltför kraftiga nedskärningar kan ha som effekt att minska privata investeringars produktivitet (Toye [2000]). I Uganda har en undermålig infrastruktur och bristfällig offentlig service haft en negativ effekt på de privata investeringarna (Reinika & Svensson [2000]). Implikationerna av detta är att om en stor del av den privata sektorns kostnader är ett resultat av en dåligt fungerande offentlig sektor, kommer den privata sektorns gensvar på ekonomiska reformer att bli svagt.

Strukturen på offentliga utgifter till hälsovård och utbildning har stor betydelse för de fattiga. Lloyd-Sherlock [2000] hävdar att nivån och fördelningen av socialt riktade offentliga utgifter i Latinamerika missgynnar de fattiga hushållen. Trots en relativt hög nivå på sociala utgifter har stora grupper av låginkomsttagare inte tillgång till den offentliga välfärden. Erfarenheter från ett flertal länder i Afrika visar också att utgifter inom sociala sektorer inte kommer fattiga grupper till godo (Castro-Leal, Dayton, Demery & Mehra [1999] och Sahn & Younger [1999]). Stöd till primärskoleutbildning är ett undantag, men även detta tycks vara ojämnt fördelat om man ser till antalet elever från de fattigaste grupperna.

Det finns ett antal studier som visar att hälsotillståndet i ett land förbättras med högre per capita-inkomster (Pritchett & Summers [1996] och Filmer & Pritchett [1997]). Kakwani [1993] studerade relationen mellan inkomstnivåer och välfärdsindikatorer såsom förväntad livslängd, läs- och skrivkunnighet och spädbarnsdödlighet. Han fann att, särskilt i fattigare länder, har högre inkomster en positiv effekt på förväntad livslängd, läs- och skrivkunnighet och spädbarnsdödlighet. Anand & Ravallion [1993] fann också ett

starkt samband mellan nationalinkomst, förväntad livslängd och en minskad mortalitet.

Vi kan emellertid notera att det finns fall där strukturanpassningsprogram har lett till tillväxt utan att ha haft en märkbar positiv effekt på hälso-indikatorer. Det tycks som om tillväxtprocessens karaktär har betydelse för hälsotillståndet. En tillväxtprocess som leder till minskad fattigdom och förbättrad tillgång till hälsovård kommer med stor sannolikhet att ha en positiv effekt på olika hälsoindikatorer (Anand & Ravallion [1999]). Trots nuvarande budgetbegränsningar är det viktigt att stödja sociala sektorer. I synnerhet med tanke på de långsiktiga negativa effekter som kan uppstå om inte investeringar i dessa sektorer äger rum (Appleton & Teal [1999]).

Det är därför viktigt att en fattigdomsriktad tillväxtstrategi innehåller åtgärder som är direkt riktade mot de fattiga. Syftet med direkta riktade fattigdomsåtgärder är att säkerställa att ett fattigt hushålls inkomster lyfts upp till en viss miniminkomst. I ett u-land är det svårt och kostsamt att identifiera de fattiga. Samtidigt omöjliggör budgetrestriktionerna generell stöd. Allmänna subventioner skapar dessutom snedvridningar i ekonomin. En möjlighet är att konstruera stödet så att endast fattiga hushåll tycker att det är värt besväret att delta. Offentliga sysselsättningsprogram använder sig till exempel av arbetsvillkor för att utesluta dem som inte är fattiga, eller man kan subventionera produkter som konsumeras av de fattiga (de Walle [1998], Ferreira, Prennushi & Ravallion [1999]). Självvalt deltagande har även den fördelen att det minskar incitamenten för korrupktion eller nepotism.

Det dåliga utbudet av offentlig service är i många länder ett resultat av en absolut låg nivå av de offentliga utgifterna. Detta är ett resultat av låga offentliga intäkter, vilket i princip kan avhjälpas genom högre beskattning. Men i många länder är möjligheterna till att öka beskattningen begränsad, eftersom det kan ha en negativ

påverkan på investeringsklimatet och därmed framtida tillväxt och skatteinkomster. Chen & Reinikka [1999] har studerat Uganda och pekar på två orsaker till varför ökade skatter leder till minskade investeringar och lägre framtida tillväxt. För det första, formella företag står för en liten andel av den totala produktionen men bidrar relativt mycket till den effektiva skattebasen. För det andra, begränsad tillgång till krediter och höga realräntor innebär att investeringar till stor del är finansierade av eget sparande. I båda fallen innebär en ökad beskattning att förväntade inkomster av en investering och tillgängligheten till krediter minskar.

### *5.3. Fattigdomsinriktad tillväxt och humankapital*

Betydelsen av att investera i utbildning har poängterats sedan tidigt 1970-tal inom utvecklingslitteraturen. Det finns en omfattande litteratur om effekterna av utbildning på tillväxt, men relativt lite är känt om dess effekter på inkomstfördelningen. Det kan, till exempel, vara så att en plötslig och stor ökning av kvalificerade arbetare minskar deras relativa lön. För att undvika sådana effekter måste det ökande utbudet motsvaras av en ökad efterfrågan på sådan arbetskraft via ekonomisk tillväxt.

En förändring i befolkningens utbildningsstruktur innebär med nödvändighet förändringar i flera dimensioner av ekonomiskt och socialt beteende, vilket i sin tur har en stor påverkan på tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom. Utbildning har en stor betydelse när det gäller individers och hushålls beslut om deltagande på arbetsmarknaden, familjebildning, migration och fertilitet. Bourguignon, Fournier & Gurgand [2000] har i en metodologiskt intressant studie sett närmare på förändringar i inkomstfördelning utifrån förändringar i den socio-demografiska strukturen av befolkningen i Taiwan. Analysen visar för det första, att trots en dramatisk tillväxt i utbudet av utbildade arbetare ökade avkastningen på skolut-

bildning, vilket bidrog till en ökad ojämlikhet. Denna effekt kompensades dock av en förändring i deltagandet på arbetsmarknaden och en kraftig utbildningsexpansion, vilka innebar en mer jämlik fördelning av utbildning och inkomster. Sammantaget innebar detta en signifikant jämnare inkomstfördelning med avseende på de individuella inkomsterna. Sett på hushållsnivå var fördelningen dock oförändrad, eftersom merparten av de kvinnor som gick ut på arbetsmarknaden kom från de mera välbärgade hushållen.

Brasilien är ett annat intressant fall, som har gått genom stora strukturella förändringar de senaste åren (Ferreira & Barros [1998]). Folkmängden ökade med 47 procent mellan 1976 och 1996, och blev mer urbaniserad. Det genomsnittliga antal år inom skolutbildningen ökade från 3,2 till 5,3 år. Arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer förändrades. En större del av arbetskraften arbetar nu inom service-sektorn, medan jordbruket och tillverkningsindustrin sysselsätter en allt mindre andel. Andelen formella arbetare halverades från omkring 60 procent till lite över 30 procent av samtliga arbetare. Trots makroekonomisk obalans och fortsatta strukturella förändringar var det små förändringar i inkomstfördelningen mellan 1976 och 1996.

Erfarenheten i Brasilien är lik den i Taiwan på så sätt att stabiliteten i den urbana inkomstfördelningen är ett resultat av ett flertal faktorer som har förändrats i olika riktningar: avkastningen på utbildning på arbetsmarknaden, fördelning av utbildade inom befolkningen, sysselsättningsval och den demografiska strukturen.

### *5.4. Ekonomiska reformer för att minska risk och inkomströrlighet*

I Världsbankens senaste World Development Report om fattigdom (Världsbanken [2000]) utökas fattigdomsgreppet till att, utöver traditionella indikatorer såsom inkomst, utgifter, utbildning och hälsa, också inkludera risk, sårbarhet, brist på



inflytande och maktlöshet. Det är inte nödvändigtvis så att ekonomiska chocker påverkar fattiga hushåll mer än andra, men det är ganska klart att de är mer sårbara eftersom deras ekonomiska marginaler är snävare.

Fattiga hushåll är oftast utsatta för stora fluktuationer i inkomster och särskilt på landsbygden är det vanligt att hushåll rör sig in och ut ur fattigdomen (Dercon [2000] och Världsbanken [2000]). Fattiga hushåll utsätts för ett stort antal risker, såsom sjukdom och naturkatastrofer. För att skydda sig mot dessa risker försöker hushåll att minska riskerna, även om detta leder till en lägre medelinkomst. Metoderna som använts är både formella och informella, och det är i den senare kategorin som myndigheter kan hjälpa till på olika sätt. Vanligtvis försöker hushåll minska risker genom att diversifiera sin produktion, eller genom egna arrangemang som att ackumulera tillgångar. Sociala nätverk är viktiga informella skyddsmekanismer.

Begreppet socialt kapital används för att beskriva individers möjligheter att säkerställa förmåner som ett resultat av medlemskap i sociala nätverk eller andra sociala strukturer. Ett allmänt bekymmer är att fattiga har lite av kopplande socialt kapital, dvs band till grupper utanför det lokala samhället. Detta gör dem mycket sårbara vid naturkatastrofer och ekonomiska chocker, eftersom geografiskt små nätverk ger begränsat skydd mot denna typ av chocker. Informella institutioner är mycket viktiga för att hjälpa hushåll att klara av risk och sårbarhet, men ofta misslyckas de med att tillhandahålla en bred kontakt med formella nätverk, vilket behövs för att upprätthålla ett mer komplext utbyte med samhället i stort.

Collier & Gunning [1999] menar att den stora utsattheten bland stora delar av befolkningen delvis förklarar den låga tillväxten i afrikanska länder. Ekonomiska reformer, som på sikt kan leda till förbättrade levnadsvillkor, kan om de nya inkomstmöjligheterna är kostsamma och

riskfyllda, på kort sikt, leda till svårigheter för hushållen att anpassa sig (Dercon [1999]). Aktiviteter som minskar risk och fluktuationer i hushållsinkomster eller som tillhandahåller försäkring mot risk hjälper följaktligen de fattiga att dra fördel av en fattigdomsminskande strategi. En kombination av offentliga sysselsättningsprogram, möjlighet för grupper att ta lån och enklare spararrangemang kan vara ett stöd i försöken att hantera risk (Kanbur & Squire [1999]). Att minska risk och sårbarhet kan också ske genom att höja produktiviteten inom jordbrukssektorn och därmed öka möjligheterna till egen eller andras sysselsättning. Finansiella institutioner är ett viktigt instrument i den ekonomiska politiken och för att minska fattigdomen. Men en finansiell "fördjupning" är begränsad så länge som traditionella finansiella institutioner hyser motvilja mot att utöka sin verksamhet bortom sina traditionella kunder. Alternativa kreditprogram är därför viktiga för att förbättra tillgången till krediter för fattiga hushåll. Det är värt att notera att många program som har varit framgångsrika i att nå de fattiga fortfarande behöver subventioner för att gå runt

## 6. Slutsatser

En viktig slutsats från denna översikt är att länder som är framgångsrika när det gäller ekonomisk tillväxt också med stor sannolikhet är framgångsrika i att minska fattigdomen. Hur stor effekt tillväxten har på fattigdomen beror på vad som händer med inkomstfördelningen och det har visat sig att det inte finns något enkelt samband mellan tillväxt i sig och förändringar i inkomstfördelningen. Det finns en skillnad mellan olika länders utvecklingsstrategier, och det är uppenbart att strategier med ett mer fördelaktigt fördelningsresultat är att föredra om de skapar samma tillväxt. Länder som kan kombinera en snabb tillväxt med en förbättrad inkomstfördelning kommer att minska fattigdomen snabbast. Men om de ekonomiska reformer som genomförs för att åstad-

komma en jämnare inkomstfördelning samtidigt minskar tillväxten, kan det innebära att fattigdomsminskningen blir mindre än i en tillväxtstrategi utan fördelningshänsyn. Det finns således en avvägning mellan kortsiktiga fördelningsåtgärder och omedelbar fattigdomsminskning å ena sidan och långsiktiga tillväxtbefrämjande åtgärder och en mer långsiktig fattigdomsminskning. Men det kan dock finnas så kallade vinna-vinna situationer, där en aktiv fördelningspolitik har positiva effekter på tillväxten. Politiken bör stimulera en ackumulering av de fattigas tillgångar och även öka efterfrågan på dem. Detta kan, till exempel, ske genom en utbildningsexpansion och åtgärder för att öka relativpriserna på jordbruksvaror och lönen för okvalificerat arbete. Åtgärder för att säkra en långsiktig tillväxt av de fattigas inkomster bör kompletteras med direkta transfereringar för att hjälpa hushåll att handskas med risk, vilken är hög för många fattiga grupper. Det är därför önskvärt att skapa arrangemang som kan minska risken utan höga kostnader i termer av minskad tillväxt.

Den viktiga slutsatsen är dock fortfarande att utan tillväxt i per capita-inkomster kommer fattigdomen att bestå. Regeringar med avsikt att minska fattigdomen måste därför skapa en miljö som befrämjar tillväxt. Detta betyder en mikroekonomisk politik inriktad mot att skapa väl fungerande marknader, en makroekonomisk politik inriktad mot stabilitet och öppenhet gentemot omvärlden. Regeringar måste också ta ansvar för en uppbyggnad av socialt kapital genom att skapa en tillväxtbefrämjande social infrastruktur. För att dessa ansträngningar ska bli effektiva, är det viktigt att utveckla bra institutioner och gott styrelseskick. Hur samspelet mellan det civila samhället och regeringen fortlöper kommer att ha en avgörande betydelse för tillväxten. En förståelse för de politiska processerna är därför en viktig faktor för att nå framgång med reformpolitiken. Något som ofta nämns i analyser av den asiatiska framgången är

begreppet ”delad tillväxt”, vilket innebär att, för att vilja delta aktivt, måste den stora massan av folkmängden också se resultaten av tillväxten. Men, det är inte bara den genomsnittliga individen som måste inkluderas, utan den regerande eliten måste också tillåta konkurrerande grupper att utvecklas liksom att tillåta nya grupper att kliva in på den politiska arenan. För att uppnå en ”delad tillväxt” behövs det en byråkrati av hög kvalitet, vilken i rimlig grad är isolerad från olika påtryckningsgrupper. Detta är än så länge inte fallet i de flesta länder i Afrika.

Fattigdomen kan minska om den ekonomiska tillväxten är tillräcklig. Om den ekonomiska politiken och den institutionella miljön är bra är det möjligt att öka tillväxten dramatiskt. Den låga tillväxt som har karakteriserat många länder i Afrika är inte oundviklig. Men fortfarande är det svårt att reformera miljön och politiska makthavare kan vara ovilliga till reformer. Det är därför till stor del i den sociala och politiska arenan som resultaten av fattigdomsminskningen kommer att bestämmas.

### Referenser

- Alesina, A & Rodrik, D, [1994], ”Distributive Politics and Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 109, s 465-490.
- Alesina, A & Perroti, R, [1996], ”Income Distribution, Political Instability and Investment”, *European Economic Review*, vol 40, s 1203-1228.
- Ali, A A G & Thorbecke, E, [1998], ”Poverty in Sub-Saharan Africa: Magnitude and Characteristics”, AERC, Nairobi.
- Anand, S & Ravallion, M, [1993], ”Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services”, *Journal of Economic Perspectives*, vol 7, s 133-150.
- Appleton, S & Teal, F, [1999], ”Human Capital and Development”, background paper for the African Development Report 1998, Centre for the Study of African Economies, Oxford.
- Asiatiska utvecklingsbanken [1997], *Emerging Asia: Changes and Challenges*, Manila.

- Birdsall, N, Ross, D & Sabot, R, [1995], "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia". *World Bank Economics Review*, vol 9, s 477-508.
- Bourguignon, F & Morrisson, C, [1998], "Inequality and Development: The Role of Dualism", *Journal of Development Economics*, vol 57, s 233-257
- Bourguignon, F, Fournier, M & Gurgand, M, [1998], "Distribution, Development and Education: Taiwan, 1979-1994", stencil.
- Castro-Leal, F, Dayton, J, Demery, L & Mehra, K, [1999], "Public Social Spending in Africa: Do the poor Benefit?", *World Bank Observer*, vol 14.
- Chen, D & Ravallion, M, [kommande], "Global Poverty Measures 1987-1998 and Projections for the Future", World Bank, Washington DC.
- Chen, D & Reinikka, R, [1999], "Business Taxation in a Low-Revenue Economy: A Study on Uganda in Comparison with Neighboring Countries", World Bank.
- Collier, P & Gunning, J W, [1999], "Explaining African Economic Performance", *Journal of Economic Literature*, vol 37, s 64-111.
- Deininger, K & Squire, L, [1998], "New Ways of Looking at Old Issues: Asset Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, vol 57, s 259-287.
- Dercon, S, [1999], "Income Risk, Coping Strategies and Safety Nets", background note to World Development Report 2000/01, Centre for the Study of the African Economies, Oxford.
- Dercon, S, [2000], "Economic Reform, Poverty Reduction and Programme Aid", paper presented for the Sida conference on Aid and Development, Stockholm 20-21 January.
- Dorosh, P A & Lundberg, M K A, [1996], "More than just Peanuts (Groundnuts: Aid Flows and Policy Reform in The Gambia", i Sahn, D E (red), *Economic Reform and the Poor in Africa*, Clarendon Press, Oxford.
- Fei, J C H & Ranis, G, [1964], *Development of the Labor Surplus Economy*, Irwin, Homewood. Ill.
- Ferreira, F G H & de Barros, R P [1999], "The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996", stencil.
- Ferreira, F G, Prennushi, M & Ravallion, M, [1999], "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks: An Agenda for Action in Crisis and Beyond", *World Bank Working Paper*, Washington D.C.
- Filmer, D & Pritchett, L, [1997], "The Impact of Public Spending on Health. Does Money Matter?", *Social Science and Medicine*, vol 49, s 1309-1323.
- Forbes, K J, [2000], "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth", *American Economic Review*, vol 90, s 869-887.
- Goudie, A & Ladd, P, [1999], "Economic Growth and Poverty and Inequality", *Journal of International Development*, vol 11, s 177-195.
- Kakwani, N, [1993], "Performance in Living Standards: An International Comparison", *Journal of Development Economics*, vol 41, s 307-336.
- Kanbur, R & Squire, L, [1999], "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions", prepared for the World Development Report 2000.
- Kuznets, S, [1955], "Economic Growth and Inequality", *American Economic Review*, vol 45.
- Kweka, J P & Morrissey, O, [2000], "Government Spending and Economic Growth in Tanzania, 1965-1996", *CREDIT Research Paper No. 00/6*. University of Nottingham.
- Lal, D & Myint, H [1996], *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford.
- Levin, J, [1998], *Structural Adjustment and Poverty – The Case of Kenya*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Lewis, A, [1954], "Economic Development with Unlimited Supply of Labour", *The Manchester School of Economics and Social Studies*, vol 22, s 139-191.
- Lloyd-Sherlock, P, [2000], "Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America", *Journal of International Development*, vol 12, s 101-119.
- Lundberg, M & Squire, L, [1999], "Inequality and growth: Lessons for Policy Makers", World Bank, Washington DC.
- Mellor, J W, [1999], "The Structure of Growth and Poverty Reduction", World Bank.
- Persson, T & Tabellini, G, [1994], "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review*, vol 8, s 600-621.

- Pritchett, L & Summers, L H, [1996], "Wealthier is Healthier", *Journal of Human Resources*, vol 31, s 841-868.
- Ravallion, M & Chen, S, [1997], "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?", *World Bank Research Observer*, vol 11, s 357-382.
- Ravallion, M & Datt, G, [1996], "How Important to India's Poor is the Sectoral Composition of Economic Growth", *World Bank Economic Review*, vol 10, s 1-25.
- Reinikka, R & Svensson, J [1999], "How Inadequate Provision of Public Infrastructure and Services Affects Private Investment", *World Bank Policy Research Working Paper* No 2262, Washington D.C.
- Rodrik, D, [1997], "Where did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses", Kennedy School, Harvard University.
- Sahn, D E & Younger, S, [1999], "Dominance Testing of Social Sector Expenditures and Taxes in Africa", *Working Paper* 99/172, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Sen, A, [1989], "The Concept of Development", i Chenery, H & Srinivasan, T N (red), *Handbook of Development Economics*, vol 1, North-Holland, Amsterdam.
- Stewart, F, [2000], "Income Distribution and Development", *QEH Working Paper* No 37, Queen Elizabeth House Oxford University.
- Thorbecke, E, [1999], "Evaluation of Poverty-Alleviation Impact of Alternative Development Strategies and Adjustment Responses in Africa and Asia", paper prepared for the 1999 World Bank Conference on Evaluation and Poverty Reduction, Washington DC.
- Toye, J, [2000], "Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries", *Cambridge Journal of Economics*, vol 24, s 21-44.
- van de Walle, D [1997], "Targeting Revisited", *World Bank Research Observer*, vol 13.
- White, H, [1999], "Global Poverty Reduction: Are we heading in the Right Direction?" *Journal of International Development*, vol 11, s 503-519.
- Världsbanken [2000], *World Development Report*, Washington DC.