

# En utvecklingsstrategi inriktad på basbehoven

*U-ländernas ekonomiska tillväxt under de senaste decennierna har endast i mycket begränsad omfattning kommit den fattiga majoriteten av befolkningen till del. ILO har nyligen lanserat en utvecklingsstrategi, där strävan att tillfredsställa alla människors basbehov är det centrala. Det viktigaste inslaget i strategin — som här presenteras av Arne Bigsten — är att ge alla en produktiv sysselsättning.*

Under de senaste åren har kritiken mot den utvecklingsstrategi som följts av flertalet u-länder vuxit sig allt starkare. Ett huvudtema i kritiken har varit att tillväxten i första hand gynnat en minoritet av befolkningen, medan majoriteten lämnats kvar på en mycket låg levnadsstandard. Detta har inneburit att graden av ojämlikhet ökat [Ahluwalia 1976, van Ginneken 1976]. I ett typiskt u-land får idag de rikaste tio procenten fyrtio procent av inkomsterna, medan de fattigaste fyrtio procenten får femton procent eller mindre.

## Den "gamla" strategin

Ett dominerande inslag i de hittills gjorda utvecklingsansträngningarna har varit försöket att via en importsstitutionspolitik åstadkomma en industrialisering. U-länderna har försökt få till stånd en strukturell omdaning av sina ekonomier,

som i stort sett inneburit mera industri och mindre jordbruk.

Denna väg har anvisats av många, exempelvis W. A. Lewis [1954]. Hans huvudtanke var (i kort sammanfattning) att man skulle prioritera den moderna sektorn av ekonomin och göra det möjligt för den att expandera på basis av stora vinster. Denna sektor skulle gradvis suga upp allt mer av den stora mängd "undersysselsatt" arbetskraft som fanns i den traditionella sektorn (jordbruket) och öka sin andel av sysselsättning och produktion. Lönenivån inom den moderna sektorn förväntades under hela denna omvandlingsprocess ligga kvar på en låg nivå lika med genomsnittsinkomsten inom jordbruket plus en viss marginal. Denna utvecklingsfas skulle vara avslutad, när den moderna sektorn sugit upp så stor andel av arbetskraften att överskottet på arbetskraft i den traditionella sektorn var uttömt. Först då skulle lönenivån börja stiga.

Denna typ av tänkande har påverkat utformningen av de strategier som följts i flertalet u-länder. Man har valt att stödja den moderna sektorn genom tullskydd och olika typer av subventioner för att göra det möjligt att bedriva en privatekonomiskt lönsam produktion. Detta skulle leda till att den moderna sektorn sög upp

*Civilekonom ARNE BIGSTEN är forskningsassistent på nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Han är för närvarande sysselsatt med ett arbete om regionala inkomstskillnader och utveckling i Kenya.*

arbetskraft från den "lågproduktiva" sektorn. Denna överföring skulle öka de flyttandes inkomster, och den skulle också minska överskottet på arbetskraft i den traditionella sektorn och leda till höjda genomsnittsinkomster där.

En politik baserad på dessa idéer följdes under 60-talet, och under denna period växte per capita-inkomsterna i u-länderna snabbare än kanske någon gång tidigare under historien. Tillväxten var dock i stor utsträckning begränsad till den moderna sektorn och eftersom produktionen per arbetare där växte snabbt, bland annat på grund av att mängden kapital per arbetare ökade kraftigt, ökade inte efterfrågan på arbetskraft på långt när i takt med produktionen. En starkt bidragande orsak till den ökande kapitalintensiteten i produktionen var att lönerna inom den moderna sektorn ökade snabbt, tvärt emot vad Lewis antagit, samtidigt som användningen av kapital subventionerades.

Den överföring av arbetskraft till industrin som Lewis räknat med blev av mycket begränsad omfattning. Det är alltså relativt få som kommit i åtnjutande av den moderna sektorns höga löner, utan flertalet har fått hålla till godo med de små inkomster som man kunnat få inom den traditionella sektorn.

---

**"Det går inte att acceptera att det kanske ska ta ett sekel innan de fattigaste får en acceptabel levnadsstandard. Detta är den utgångspunkt som ILO tagit, när man presenterat sin strategi för att tillfredsställa basbehoven."**

---

Den förda importsubstitutionspolitiken, som varit den kanske viktigaste metoden som använts för att åstadkomma en omstrukturering av ekonomin, har gynnat industrin på jordbrukets bekostnad (se

exempelvis diskussionen i Little, Scitovsky, Scott [1970]). Detta har bidragit till att göra landsbygdsbefolkningens situation prekär. Bönderna har tvingats sälja sina produkter till låga priser, samtidigt som de tvingats köpa insatsvaror och konsumtionsvaror dyrt från den ineffektiva, skyddade industrin.

Tanken med den förda politiken var att positiva effekter från den snabbväxande moderna sektorn så småningom skulle komma hela ekonomin till godo. Inkomster och sysselsättning har emellertid koncentrerats till en begränsad grupp människor i vissa bestämda sektorer och regioner i ekonomin. Den allmänna stimulansen utanför den moderna sektorn via marknader och olika externa effekter har varit mycket begränsad, bland annat på grund av den låga graden av integration mellan olika sektorer och regioner.

### **Fattigdomen idag**

Den gamla strategins misslyckande kan avläsas i siffror över världsfattigdomen. Inom ILO (International Labor Office) [1976 a] har man beräknat, att 700 milj människor i världen i dag lever i akut fattigdom, och att minst 460 milj lider av allvarlig proteinbrist. Vidare har man beräknat att antalet analfabeter under 60-talet ökade från 700 till 760 milj.

Fattigdom är ett relativt begrepp som bör definieras olika i olika miljöer. Det är därför svårt att jämföra graden av fattigdom i olika länder. Trots detta har ILO försökt sig på att beräkna hur många människor som är "mycket fattiga" (vilket man definierar utifrån den genomsnittliga inkomsten för en okvalificerad arbetare inom tillverkningsindustrin i Indien) och hur många som är "utblottade" (där man sätter 1 rupie (ca 45 öre) per person och dag i Indien som norm). För att kunna göra en rättvisande jämförelse av den reala standarden i olika länder har man sökt finna ut hur mycket

en för de fattiga typisk korg av konsumtionsvaror kostar i olika världsdelar. På basis av dessa beräkningar menar man sig kunna göra en någorlunda rättvisande jämförelse av inkomstdata från olika länder. Gränsen för att betraktas som utblottad motsvaras enligt dessa uppskattningar av \$ 250 i årsinkomst i de västliga industriländerna, \$ 90 i Latinamerika, \$ 59 i Afrika och \$ 50 i Asien. Resultatet av dessa beräkningar visas i *tabell 1*.

Man har gjort beräkningar på grundval av den angivna normen för både 1963 och 1972 och funnit att antalet utblottade under perioden ökat med ca 40 miljoner, trots att de genomsnittliga inkomsterna ökat kontinuerligt.

### ILOs basbehovsstrategi

Det går inte längre att fortsätta den förda politiken och förlita sig på att automatiska mekanismer så småningom skall åstadkomma en spridning av välfärden till de fattiga. Det går inte att acceptera att det kanske ska ta ett sekel innan de fattigaste får en acceptabel levnadsstandard. Detta är den utgångspunkt som ILO tagit, när man presenterat sin strategi för att tillfredsställa basbehoven.

På basis av insikter om bristerna i den tidigare politiken har många redan börjat söka strategier som ger ett för de fattigaste grupperna bättre utfall. Ett

exempel på detta är Chenery med fleras bok "Redistribution with Growth" [1974], som presenterats tidigare i Ekonomisk Debatt ([Bigsten [1975] och Nationalekonomiska föreningens förhandlingar [1976]). Vidare kan man peka på hela den rad av studier av olika länder som ILO gjort under senare år, exempelvis för Kenya [ILO 1972]. I dessa har sysselsättningens roll för välfärd fördelningen betonats mycket starkt. Den strategi som ILO nu föreslår baseras till stor del på de erfarenheter som man gjort i dessa länderstudier (se även ILO [1975]).

Strategins huvudinslag sammanfattas i rapporten [ILO 1976 a s 68] i sex punkter:

- 1) Produktiv sysselsättning för de fattiga.
- 2) Ökade investeringar i det traditionella jordbruket och den informella sektorn, samt avlägsnande av de hinder som nu finns för dessas utveckling. Resurserna fördelas jämnare mellan den moderna sektorn och resten av ekonomin.
- 3) Hela befolkningen ges tillgång till grundläggande konsumtionstjänster som finansieras med en progressiv skatt.
- 4) Minskade skillnader i hushållens konsumtion av varor och tjänster för att täcka de grundläggande behoven.
- 5) Ökad export för att finansiera importbehovet utan att bli alltför beroende av bistånd.
- 6) Institutioner skapas för att möjlig-

*Tabell 1. Beräknat antal människor (och procentandel i befolkningen) som lever i fattigdom i u-länder (marknadsekonomierna), 1972*

Region	Total befolkning milj	Mycket fattiga		Utblottade	
		milj	%	milj	%
Asien	1 196	843	71	499	42
Afrika	345	239	69	134	39
Latinamerika	274	118	43	73	27
<b>Totalt</b>	<b>1 815</b>	<b>1 210</b>	<b>67</b>	<b>706</b>	<b>39</b>

*Källa: ILO [1976 a s 22].*

göra ett folkligt deltagande i utvecklingsprocessen.

Strategin syftar ytterst till att alla människor i världen skall ha uppnått en viss minimistandard före sekelskiftet. Den stora ojämlikhet som råder gör att man därvid måste prioritera åtgärder som är direkt inriktade på att förbättra situationen för de fattigaste. Den viktigaste ingrediensen i strategin är att man vill försöka ge alla en produktiv sysselsättning.

En förändring i den ekonomiska politiken, i första hand nationellt men även internationellt, måste till för att de fattigaste grupperna skall få en acceptabel standard inom överskådlig framtid. Man menar att regeringen skall definiera en lägsta acceptabel levnadsstandard. I basbehoven inräknas behovet av vissa konsumtionsvaror såsom mat, husrum, kläder och viss bastillgång på tjänster som hälsovård, utbildning, dricksvatten och transporter. Dessutom skall alla ha tillgång till ett arbete. Vidare vill man att hänsyn skall tas till kvalitativa faktorer såsom miljö, inflytande och frihet. Dessa faktorer är mera svårämbara, vilket dock inte behöver innebära att de skulle vara mindre viktiga. Man kan dock förmoda att behovet av mat är mera grundläggande än behovet av inflytande. Basbehov vill man definiera som vissa minsta acceptabla nivåer för de faktorer som räknats upp ovan. Målen måste naturligtvis sättas så att de upplevs som realistiska. Vilka mål som kan sättas upp beror på flera faktorer, såsom vilket tidsperspektiv man arbetar med, hur snabbt ekonomin tillväxer och hur stora möjligheter man har att genomföra omfördelande åtgärder.

När man har definierat målen i dessa termer följer också med nödvändighet vissa förändringar i den ekonomiska politiken. De åtgärder som diskuteras i rapporten är exempelvis förändringar i relativa priser, transfereringar av resurser

till de fattiga för konsumtion och investering, samt omfördelning av den nu existerande stocken av kapital och land till de fattigas förmån. Tonvikten i den strategi som ILO presenterar ligger på att förändra inkomsternas och tillväxtens struktur liksom ägandeförhållanden. En tillväxt i den totala produktionen gör det normalt lättare att öka de fattigas standard, eftersom en omfördelning till de fattigas förmån då inte behöver bli så smärtsam för de rika. Det politiska motståndet från dessa grupper skulle då alltså kunna bli något mindre.

För att kunna förverkliga de uppsatta målen fram till år 2000 måste radikala åtgärder vidtagas. Även om dessa genomförs kan man dock tveka om huruvida målen kan nås. Inom ILO har man kommit till slutsatsen [ILO 1976 a, s 43] att det krävs en ökning av tillväxttakten, samtidigt som resursfördelningen över olika inkomstgrupper förändras. Det kan uppenbarligen inte bli någon lätt uppgift att samtidigt öka tillväxttakten och genomföra en radikal omstrukturering av ekonomin. Det krävs verkligen en "Big Push" av den karaktär som exempelvis Myrdal [1968] förespråkade, dvs samtidiga och varandra stödjande reformer på en hel rad områden.

### Åtgärder via marknadssystemet

Huvudlinjen i hela ILO-rapporten är att man skall göra det möjligt för de fattiga att genom produktiv sysselsättning själva förtjäna vad de behöver för livets nödtröft. Alternativet att omfördela resurser genom offentliga transfereringar begränsas starkt av den ringa administrativa kapaciteten att driva in skatter och sedan fördela medlen till dem som behöver stöd.

I de flesta u-länder spelar marknaderna den centrala rollen i resursallokeringen, även om marknadsmekanismen oftast kompletteras med större eller mindre

re inslag av "utvecklingsplanering". Genom att rätta till en del av bristerna i prissystemet kan man öka ekonomins möjligheter att bereda sysselsättning dels genom att tillväxttakten skulle kunna ökas, dels genom att produktionen skulle bli mindre kapitalintensiv. Jordbrukets relativa position skulle dessutom förbättras, vilket skulle innebära en förbättring för de fattiga på landsbygden.

Den prisstruktur man har i ett land påverkar sysselsättningen och inkomstfördelningen genom valet av teknologi. Som vi redan nämnt har investeringarna hittills ofta varit alltför kapitalintensiva<sup>1</sup> med tanke på den resurssituation som u-länderna befinner sig i. Det har ibland hävdats att u-länderna inte har något val när det gäller teknologi, och att man därför i den moderna sektorn är tvungen att välja samma teknologi som i-länderna. Studier som gjorts under senare år har dock visat att valmöjligheterna är avsevärda (se t ex Bhalla [1975]). Redan kända teknologier ger ganska stora sub-

valet i riktning mot mera arbetsintensiva produktionsmetoder, och därmed högre sysselsättning. Om kapital blir dyrare ligger det i producenternas eget intresse att spara på det.

Det krävs alltså offentliga ingrepp för att decentraliserat beslutsfattande skall stå mera i överensstämmelse med det samhällsekonomiskt önskvärda. Den viktigaste vägen för att förbättra de eftertagna gruppernas situation är att se till att de bereds produktiv sysselsättning. Åtgärder för att skapa ett bättre pris-system är en del i en sådan politik.

Problemet är hur en sådan omläggning skulle kunna genomföras. Man kan exempelvis försöka påverka de rådande priserna, så att de bättre återspeglar de samhällsekonomiska knappheterna, genom att använda sig av ett system av skatter och subventioner. Här stöter vi återigen på problemet med behovet av en väl utvecklad administrativ apparat, för att dels genomföra de ekonomiska kalkylerna, dels driva in skatter och fördela subventioner. Detta är en väsentlig restriktion på möjligheten att ingripa i marknadssystemet. En orsak till att många u-länder har höga tullar och låga skatter är att det är mycket lättare att ta upp tull än att driva in skatt.

---

**"Huvudlinjen i hela ILO-rapporten är att man skall göra det möjligt för de fattiga att genom produktiv sysselsättning själv förtjäna vad de behöver för livets nödtröft."**

---

stitutionsmöjligheter, till och med i ren tillverkningsindustri, och det är snarare bristande information och ett för lågt pris på kapital i förhållande till priset på arbetskraft som gjort att existerande produktionsanläggningar är så kapitalintensiva. Man kan förvänta sig att ändrade relativpriser kommer att påverka teknik-

<sup>1</sup> Man tror i ILO-rapporten att vissa typer av produktion även i framtiden kommer att förbli relativt kapitalintensiva, men att det trots detta i vissa fall kan vara önskvärt att satsa på dem. Som exempel nämner man konstgöd-selproduktion. Denna ger direkt lite sysselsättning, men ger indirekt högre sysselsättning och högre avkastning inom jordbrukssektorn.

### Offentlig service

Den samhälleliga servicen, i första hand utbildning och hälsovård, tillfredsställer viktiga grundläggande behov. Grundutbildning kan ses som både konsumtion och investering. I den första bemärkelsen tillfredsställer den direkt ett basbehov, och i den andra ökar den möjligheten att tillfredsställa andra behov. Den offentliga service som föräldrar i u-länder prioriterar högst är utbildning åt sina barn.

I vissa länder har man fått problem att bereda sysselsättning för personer med högre utbildning. Därför finns i

många länder en inte obetydlig grupp utbildade som går arbetslös. Detta beror på att ekonomin bara skapar en begränsad mängd arbeten av den typ som dessa är utbildade för och kan tänka sig att söka. Man bör därför underlätta för dem att få andra arbeten. Desutom bör undervisningssystemet utformas så att det producerar den typ av arbetskraft som efterfrågas. Få u-länder har råd att tillhandahålla högre utbildning utan att er-hålla användbar arbetskraft i utbyte.

Hälsovården kan bidra till att höja produktiviteten hos arbetskraften, men en god hälsa måste givetvis även betraktas som ett direkt basbehov. Hälsovården måste enligt den nya strategin i högre grad än hittills inriktas på befolkningen i städernas slum och på landsbygden. Nu är koncentrationen av vårdresurser till de rika i städerna enorm. I byarna finns oftast över huvud taget ingen tillgång till kvalificerad sjukvård.

I ILO-rapporten pekar man också på andra offentliga sektorer som bör prioriteras, t ex bostäder för låginkomsttagare, vattenförsörjning och sanitära anordningar.

### Landsbygd och stad

Konsekvenserna av den nya strategin blir att man i framtiden måste lägga större tonvikt vid den traditionella sektorn på landsbygden och den informella sektorn i städerna. (Den informella sektorn omfattar produktiva aktiviteter som är utan någon formell byråkrati, som faller utanför den officiella statistiken, och som inte erkänns eller stöds av myndigheterna.) (Se diskussion i Bigsten [1975, s 318—320].) Bedömningar av framtida satsningar bör göras utifrån vad konsekvenserna blir för de fattiga.

En jordreform kombinerad med bättre tillgång till komplementära tjänster till de fattiga bönderna blir ett av de centrala momenten i utvecklingsstrategin på lands-

bygden. Den exakta utformningen måste variera från land till land, varför det skulle vara ganska meningslöst att här diskutera detaljfrågor. Desa åtgärder bör kombineras med offentliga arbeten på landsbygden, som kan ge direkt sysselsättning åt de fattigaste grupperna och bidra till att skapa en infrastruktur.

Vad gäller städerna är situationen mer komplicerad. Den låga tillväxttakten i den moderna industrisektorns sysselsättning parad med den snabba urbaniseringsprocessen har skapat stora sysselsättningsproblem i städerna (se exempelvis Bairoch [1973]). Detta innebär att många hamnar i tjänstesektorn, i olika typer av informell sysselsättning eller i öppen arbetslöshet. Det är i första hand i städerna som den öppna arbetslösheten finns. Enligt de data som Bairoch (s 49) redovisar, har en tredjedel av u-länderna en stadsarbetslöshet på över 15 procent. (Angå-

---

**”En radikal förändring av utvecklingspolitiken kräver i de flesta fall en radikal förändring i u-ländernas interna politiska maktförhållanden. Även om majoriteten av befolkningen skulle tjäna på den nya strategin är denna stora grupp sällan organiserad på ett sådant sätt att den kan ge eftertryck åt sina krav.”**

---

ende problem att mäta arbetslöshet i u-länder se Bigsten [1975].) Orsakerna till inflyttningen är att söka i de stora skillnaderna i inkomstnivå som existerar mellan den moderna sektorn och de flesta sysselsättningar på landsbygden kombinerade med ökad jordknapphet och en höjd utbildningsnivå.

I städerna är huvudproblemet att ge invånarna högre inkomster och bättre tillgång till offentlig service. En viss ökning av efterfrågan på arbetskraft från den moderna sektorn blir följden av de

åtgärder som vi ovan diskuterat. Man bör dessutom satsa på att stödja den informella sektorn, i stället för att motarbeta den som nu ofta sker. Vad gäller offentlig service är behovet i slummen naturligtvis stort. Det kan vara svårt att specialdestinera åtgärder till just denna del av stadsbefolkningen. När det gäller åtgärder inriktade på tex förbättringar av bostäder, vatten och andra sanitära anordningar torde det dock vara möjligt att nå de fattiga.

### Internationella åtgärder

I rapporten diskuteras också vilka internationella åtgärder som kan och bör genomföras för att stödja en politik av det ovan skisserade slaget. Vi ska här bara se mycket kortfattat på detta stora problemkomplex. (För en mera utförlig diskussion se ILO [1976a] och ILO [1976c].)

Det är uppenbart att handeln är viktig för flertalet u-länder. Under de allra senaste åren har deras bytesförhållande (bortsett från OPEC-länderna) avsevärt försämrats, vilket gjort det svårt för dem att finansiera den nödvändiga importen. Detta har understrukt behovet av åtgärder för att ge de fattigaste länderna en ökande andel i handelns vinster.

På sistone har en omfattande diskussion förts kring frågor om stabilisering av priser eller inkomster från råvaruexport, tullpreferenser, avskrivning av u-ländernas skulder, ökat bistånd, ökat samarbete och handel mellan u-länder osv. Sådana åtgärder kan ge ett visst bidrag till utvecklingen i u-länderna. De hittills vunna erfarenheterna från förhandlingar mellan nord och syd ger dock knappast underlag för någon optimism angående möjligheterna att uppnå snabba framsteg.

Man diskuterar i ILO-rapporten exempelvis hur stora anpassningsproblem i länderna skulle få om u-länderna verkligen tilläts ta över de marknader där de

har komparativa fördelar. Man finner att problemen inte blir speciellt stora, även om naturligtvis vissa sektorer eller regioner drabbas hårt. Man diskuterar också åtgärder för att minska utvandringen av utbildade, överföring av teknologi och vilken politik man bör föra visavi de multinationella företagen.

### Institutionella och politiska problem

En radikal förändring av utvecklingspolitiken kräver i de flesta fall en radikal förändring i u-ländernas interna politiska maktförhållanden. Även om majoriteten av befolkningen skulle tjäna på den nya strategin är denna stora grupp sällan organiserad på ett sådant sätt att den kan ge eftertryck åt sina krav. I de flesta länder är det de som har stort *ekonomiskt* inflytande och/eller militären som har makten. Den politiska situationen lägger därför restriktioner på vad som är möjligt att genomföra. Det är alltså inte bara en fråga om brist på ekonomiska resurser.

Även om politikerna är beredda att satsa på en politik av detta slag, så återstår det ändå stora problem av administrativ karaktär. Planeringen måste få en ökad roll och den offentliga sektorns inflytande måste öka. Pyatt och Thorbecke [1976] har inlett ett arbete för att utveckla planeringsmetoder som är anpassade till den nya strategins problemställningar. Här återstår dock mycket att göra. I rapporten pekar man också på behovet av förändringar i det finansiella systemet, utbildningssystemet, arrendevillkor och jordfördelning.

Trots detta kan man kanske hoppas att makthavarna påverkas i någon mån av den typ av tänkande som nu håller på att växa fram. Att internationella diskussioner förs kring en politik med denna inriktning kan bidra till att påskynda

nödvändiga politiska förändringar i såväl u-länder som i i-länder.

Referenser

- Ahluwalia, M. S., [1976], "Inequality, Poverty and Development", *Journal of Development Studies*, vol 3
- Bairoch, P., [1973], *Urban Unemployment in Developing Countries*, ILO, Genève
- Bhalla, A. S., (ed) [1975], *Technology and Employment in Industry*, ILO, Genève
- Bigsten, A., [1975], "Är arbetslösheten ett problem i u-länderna", *Ekonomisk Debatt*, årg 3, nr 5
- ILO [1972], *Employment, Incomes and Equality in Kenya*, Genève
- [1975], *Time for Transition*, Genève
- [1976a], *Employment, Growth, and Basic Needs*, Genève
- [1976b], Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and

- Social Progress and the International Division of Labour, Background Papers vol 1. *Basic Needs and National Employment Strategies*, Genève
- [1976c], d:o vol 2, *International Strategies for Employment*, Genève
- Lewis, W. A., [1954], "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol 22
- Little, I., Scitovsky, T., Scott, M., [1970], *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford University Press, London
- Myrdal, G., [1968], *Asian Drama*, Pantheon, New York
- Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 76-06-08 "Inkomstfördelning under tillväxt", *Ekonomisk Debatt*, årg 4, nr 5
- Pyatt, G., Thorbecke, E., [1975], *Planning Techniques for a Better Future*, ILO, Genève
- van Ginneken, W., [1976], *Rural and Urban Income Inequalities*, ILO, Genève