

Är arbetslösheten ett problem i u-länderna?

Sysselsättningsproblemet i de underutvecklade länderna är egentligen ett helt komplex av problem¹, av vilka de flesta bara kommer att tangeras i denna artikel. Syftet är här bara att presentera den nya syn på sysselsättningsproblemen i u-länderna som vuxit fram under de senaste åren, samt att något diskutera de ekonomisk-politiska slutsatser som kan dras utifrån denna.

Länderna i den tredje världen utgör inte en homogen grupp, varför det är farligt att generalisera. Den diskussion som återges i denna artikel har i ganska hög grad varit inriktad på de afrikanska ekonomierna, och som illustration till det förda resonemanget kommer jag att presentera några fakta om den kenyanska ekonomin. De synpunkter som presenteras torde dock ha relevans även utanför Afrika, kanske till och med i viss grad för i-länderna.

Det har länge stått klart att begreppet arbetslöshet har begränsat värde i analyser av underutvecklade länder [Myrdal 1968, ILO 1972, Weeks 1973]. Begreppet har sina rötter i det kapitalistiska produktionssättet, där arbetslöshet innebär att man förnekas individuellt tillträde till de resurser som är komplementära till den mänskliga arbetskraften och nödvändiga för att man skall kunna för-

tjäna sitt livsuppehälle. I en traditionell självförsörjningsekonomi utan privat äganderätt till jorden är arbetslöshet i denna mening omöjlig, och även om jorden ägs av familjer, vilket är regel idag, så förnekas ingen familjemedlem rätten att förtjäna sitt livsuppehälle. Det är därför svårt att tala om arbetslöshet bland denna kategori av människor. På sikt ökar dock antalet jordlösa familjer, vilket leder till en något annorlunda situation.

Formell och informell sysselsättning

Majoriteten av befolkningen i u-länderna förtjänar idag sitt livsuppehälle inom det traditionella jordbruket. Allt fler människor tvingas dock att söka sin utkomst inom andra sektorer av ekonomin, och det är denna grupp som är i fokus för vårt intresse här. Gruppens storlek bestäms dock givetvis i stor utsträckning av förhållandena inom jordbruket.

Sysselsättningsstillfällena utanför det traditionella jordbruket kan delas in i två kategorier, formella och informella. Denna terminologi, som introducerats av de forskare som arbetat inom ramen för ILO's World Employment Programme, fokuserar uppmärksamheten på en av orsakerna till dualismen i underutvecklade ekonomier, nämligen det faktum att en del av den privata sektorns sysselsättningar — de formella — accepteras och stöds av myndigheterna, medan den andra delen — den "informella" sektorn — försummas eller till och med motarbetas.

¹ I en antologi sammanställd av Jolly m fl [1973] presenteras artiklar, som berör flera intressanta aspekter av problemet.

ARNE BIGSTEN är civilekonom och verksam vid national-ekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Han arbetar för närvarande med en avhandling om regionala inkomstskillnader i Kenya.

Enligt ILO-rapporten om Kenyas sysselsättningsproblem [1972] har de informella aktiviteterna följande karaktäristika:

- a) små inträdeshinder,
 - b) förlitar sig på inhemska resurser,
 - c) familjeföretag,
 - d) liten skala,
 - e) arbetsintensiv och anpassad teknologi,
 - f) kunnande förvärvat utanför det formella skolsystemet,
 - g) oreglerade konkurrensmarknader.
- Den formella sektorn, å andra sidan, karakteriseras av följande:
- a) stora inträdeshinder.
 - b) förlitar sig ofta på utländska resurser,
 - c) bolagsägande,
 - d) produktion i stor skala,
 - e) kapitalintensiv och importerad teknologi,
 - f) formellt förvärvade färdigheter, ofta utländska,
 - g) skyddade marknader (genom tullar, kvoter och handelslicenser).

Uppdelningen mellan en formell och en informell sektor är naturligtvis en idealisering. I verkligheten finns en stor mängd aktiviteter, vilka snarare utgör ett kontinuum. Det går alltså inte att göra någon exakt uppdelning, men de aktiviteter som har någon form av formell byråkrati brukar komma med i den officiella statistiken och räknas till den "moderna sektorn", vilken ungefär får anses motsvara den formella sektorn. Företag inom denna sektor rekryterar arbetare på en permanent basis och betalar fixa löner.

Det är numera ett välkänt faktum att den moderna eller formella sektorn inte nämnvärt har lyckats öka sin andel av sysselsättningen, trots att nästan alla investeringar har koncentrerats till den, och trots att den politik som förts i hög grad varit inriktad på att stimulera dess tillväxt. Följden av detta har blivit, att en stor del av dem som stötts ut från jordbruket har tvingats söka sin utkomst i den informella sektorn. Denna får alltså fungera som en "sysselsättningsump". När den moderna sektorns behov av arbetskraft är fyllt sugts större delen av det resterande överskottet upp av den informella sektorn.

I en instruktiv artikel delar Keith Hart [1973] upp informella aktiviteter ytterligare i legitima och illegitima. Han ger en omfattande lista och flera intressanta konkreta exempel på den mängd av olika inkomstillfällen, som är tillgängliga för subproletariatet i den urbana slummen (i Accra). Viktiga aktiviteter inom den legitima informella sektorn är trädgårdsarbete, hantverk, reparationsarbete, rumsuthyrning, transport, försäljning i liten skala och en mängd andra former av service. I slummen pågår naturligtvis dessutom en mängd illegala aktiviteter. Harts undersökning gjordes i en stor stad, men en del av dessa aktiviteter kan man finna även på landsbygden, i huvudsak på marknadsplatserna.

De flesta inom den informella sektorn arbetar för sig själva, men det finns en del småföretag med anställd arbetskraft. Det är inte ovanligt, att människor som är anställda inom den formella sektorn samtidigt har inkomster inom den informella sektorn. För slum-innevånarna är det naturligtvis ännu vanligare med flera inkomstkällor. Till en del hänger detta samman med att inkomstkällorna är så osäkra i den urbana slummen. Flertalet av invånarna i slummen har dessutom sina rötter i det traditionella bondesamhället, där det på grund av den smala marginal man haft till svälten alltid funnits en motvilja mot de risktagande som en specialisering innebär. Hart menar att "multiple informal employment is almost universal in the economic behaviour of Accra's sub-proletariat" [1973, s 78]. Den informella sektorn ger alltså inkomstmöjligheter såväl för stadens lönearbetare som för dem utan formell sysselsättning.

De verkligt arbetslösa (dvs de som helt saknar inkomster och samtidigt söker arbete) är de som förkastar de informella sätten att tjäna pengar, samtidigt som de inte kan få sysselsättning inom jordbruket eller anser sig för fina för den typen av arbete. Detta är vanligen ungdomar med en viss utbildning, och "the school-leaver problem" är ett av de områden som ILO-undersökningarna speciellt har tagit upp.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att de slutsatser som man drar om arbetslöshetens omfattning är beroende av

den syn som man har på den informella sektorn. Weeks [1973, s 14] påpekar att "the case for high and rising unemployment rates in Africa rests on the facts a) that urban enumerated employment has grown slowly, and b) that urban population has grown rapidly, combined with the *assumption* that the difference between the two rates represents the growth of unemployment or underemployment". Eftersom Weeks inte accepterar den syn på den informella sektorn som detta resonemang implicerar, hävdar han att den urbana obalansen inte bör analyseras i termer av arbetslöshet. I stället bör man koncentrera sig på att studera karaktären hos aktiviteterna inom den informella sektorn. Han påpekar [1973, s 17] att "the majority of urban population in black Africa obtains its housing, transport, service, fuel, food, and clothing through the non-enumerated sector". Denna sektor spelar alltså en viktig roll för de fattiga i den urbana ekonomin, som genom den erhåller låginkomstvaror och tjänster liksom arbetstillfällen.

Man bör därför i första hand koncentrera intresset på sysselsättningens struktur och de inkomster som den ger i stället för att enbart med konventionella mått söka uppskatta arbetslöshet eller undersysselsättning. Det väsentligaste problemet för flertalet u-länder är att ett stort antal människor har mycket små inkomster, trots att de flesta av dem är sysselsatta med någon form av produktiv verksamhet.

Fallet Kenya

Ett av de länder som ganska väl motsvarar den bild som getts ovan är Kenya.

En av svårigheterna vid uppskattning av sysselsättningsstrukturen i ett land som Kenya är det faktum, att en hushållsenhet kan ha någon medlem i till exempel den informella urbana sektorn, medan resten av familjen är kvar på gården. Alternativt kan någon arbeta en viss tid på gården för att sedan arbeta resten av året i någon annan sektor. Det utsträckta familjesystemet spelar fortfarande en viktig roll, och de starka banden mellan familjemedlemmar i staden och på landet exemplifieras av det faktum att

hela 21 procent av den urbana lönesumman remitteras till landsbygdsområdena [Johnson, Whitelaw, 1972]. På grund av dessa förhållanden kan uppskattningar av sysselsättningsstrukturen inte bli speciellt exakta, men de är trots detta av avsevärt större tillförlitlighet och relevans än försök att skatta "arbetslösheten".

Omkring 90 procent av befolkningen i Kenya lever på landsbygden eller i orter med mindre än 2 000 invånare, och majoriteten av dessa är sysselsatta inom det traditionella jordbruket. Enligt den officiella statistiken för 1969 är vidare ungefär 650 000 sysselsatta inom den moderna eller formella sektorn [Statistical Abstract, 1972, tab 220], medan den informella sysselsättningen av ILO [1972, s 225] uppskattats till 320 000. Omkring hälften av sysselsättningen inom den formella sektorn ligger inom den offentliga sektorn. Detta skulle ge en total "sysselsättning" utanför det traditionella jordbruket på cirka 970 000 av en befolkning på 11 miljoner.

En av de viktigaste aspekterna av arbete inom den formella sektorn är dess säkerhet. Henley [1973, s 578] ger siffror för Kenya som visar en omsättning av arbetskraft på 5 procent per år, vilket måste anses mycket lågt. Anställningstryggheten inom de stora företagen är ofta speciellt stor på grund av att de har en monopolställning. Inom den informella småindustrin å andra sidan är konkurrensen knivskarp, vilket gör inkomsterna osäkrare — och mindre. Detta förklarar varför även folk som tjänar bra inom den informella sektorn behåller sina arbeten inom den formella sektorn. Vanligtvis är dock inkomsterna inom den informella sektorn låga, men de kan ofta överstiga vad man kan förtjäna inom småjordbruket.

ILO-gruppen har också gjort ett försök att beräkna inkomsternas fördelning mellan hushåll.

Fattigdomsgränsen angavs av ILO till 120 pund, och en överväldigande majoritet faller uppenbarligen under densamma. Det gäller utbildade arbetare inom den informella sektorn, den lägst betalda fjärdedelen av dem som är sysselsatta inom den formella urbana sektorn, flertalet egenföretagare inom den infor-

Tabell 1. Inkomsternas fördelning mellan hushåll, 1968—70

Årsinkomst (£)	Antal hushåll (tusental)
1 000—	30
600—1 000	50
200— 600	220
120— 200	240
60— 120	330
20— 60	1 140
mindre än 20	330
Totalt:	2 340

Källa: ILO, 1972, s 79

mella urbana sektorn, majoriteten av småjordbrukare samt nomader i halv-torra och torra områden.

Man har även gjort särskilda beräkningar på inkomstfördelningen mellan stadshushållen [ILO, 1972, s 76], enligt vilka de översta 10 procenten av dessa erhåller 35 procent av inkomsterna, medan de fattigaste 25 procenten bara får 6 procent. Den sista siffran är förmodligen dessutom något för hög.

Majoriteten av de fattiga finns dock på landsbygden. För 1969 beräknades [ILO, 1972, s 77] inkomster från lönearbete på landsbygden ge en årsinkomst på 38—68 pund, medan egenföretagare förtjänade 113—130 pund. I Nairobi å andra sidan var inkomsten inom den formella sektorn i genomsnitt 443 pund, medan den var 40—60 pund inom den informella sektorn.

Denna typ av beräkningar är naturligtvis osäkra. Det är för det första svårt att beräkna värdet av den icke marknadsförda delen av jordbruksproduktionen, för det andra varierar priserna mellan olika områden och för det tredje kan många människor ha flera inkomstkällor. Det är dock uppenbart att inkomstskillnaderna är oerhört stora, och det förefaller dessutom som om de ökar över tiden. Denna utveckling är heller inte unik för Kenya, utan den har sin motsvarighet på många andra håll i den tredje världen.²

² Se exempelvis Adelman, Morris [1973], där data från 74 underutvecklade länder analyseras.

Ekonomisk-politiska slutsatser

I de flesta u-länderna har den ekonomiska politiken under de senaste decennierna varit inriktad på att öka den totala produktionen. Många länder — bland andra Kenya — har varit framgångsrika i denna sin strävan. Om man bara ser på utvecklingen i aggregerade termer, förefaller den alltså vara ganska tillfredsställande. På senare tid har emellertid allt fler undersökningar visat, att tillväxten ofta varit kombinerad med växande klyftor mellan grupper och regioner inom de underutvecklade länderna.

Detta har lett till, att inkomstfördelningsfrågan kommit i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. Det är uppenbart att utvecklingen mot ökad ojämlikhet hänger intimt samman med de strukturella förhållanden som beskrivits ovan. Det finns en liten modern sektor — ofta med en stor portion utländskt kapital — till vilken investeringar och tillväxt är koncentrerade. Produktiviteten växer snabbt inom denna sektor, vilket gör att den ger ett mycket begränsat bidrag till ökningen av sysselsättningen. Oftast håller den bara jämna steg med befolkningsökningen.

Till följd av detta ökar trycket på den tillgängliga jorden på landsbygden. Denna är ofta mycket skevt fördelad, och vanligtvis är det dessutom de mera välbärgade som har den bästa tillgången till offentlig service, krediter etc. De fattigaste på landsbygden får därför allt svårare att klara sig på sin lilla jordbit — om de över huvud taget har någon. Detta leder i sin tur till att många tvingas lämna jordbruket, och allt fler av dessa får söka sin utkomst inom den informella sektorn. Tillväxten av denna sektorn betingas alltså dels av stagnationen inom det traditionella jordbruket, dels av den inriktning på kapitalintensiv produktion som karaktäriserar den moderna sektorn.

Det är obalansen i sysselsättningsmöjligheter och inkomster mellan stad och land, som är den drivande kraften bakom den stora migrationen till städerna. Det går därför inte att lösa de urbana sysselsättningsproblemen genom en expansion av antalet arbeten inom den

formella sektorn, så länge inkomstskillnaderna är så oerhört stora som de är idag. Tillväxt inom den formella urbana sektorn stimulerar bara ytterligare flyttning till städerna [Todaro, 1969]. De nyinflyttade kommer att dröja kvar i städerna, även om de inte får något arbete inom den formella sektorn. Den avkastning som de får om de lyckas få ett arbete inom den formella sektorn är så stor att de anser det vara värt att ta chansen och vänta på att ett tillfälle skall dyka upp. Under väntetiden arbetar de antingen inom den informella sektorn eller lever på släktingar.

Den utvecklingsväg som flertalet u-länder hittills följt leder inte till en lösning av sysselsättningsproblemen inom en överskådlig framtid. Sambandet mellan inkomstfördelning, sysselsättning och tillväxt har därför börjat uppmärksamma allt mer.³ Vid Institute of Development Studies i Sussex hölls 1973 en stor konferens kring detta tema mot bakgrund av de stora länderstudier som ILO genomfört. Man har under arbetet med dessa stött på en mängd problem, som är svåra att angripa med traditionella planeringsmodeller. Resultatet av konferensen blev en bok [Chenery m fl 1974], där utkastet till en ny planeringsstrategi för u-länderna presenteras. Jag skall här kortfattat beröra några aspekter av denna strategi.

Genomgående gäller att de förslag man presenterar i boken är sådana som i princip skall kunna accepteras av de icke-socialistiska u-länderna. Det är alltså ingen socialistisk strategi som skisseras, även om omfördelning av land och kapital spelar en väsentlig roll.

En utgångspunkt för den nya strategin är identifieringen av vissa målgrupper av fattiga, som är relativt homogena med avseende på de effekter som de här relevanta ekonomisk-politiska åtgärderna har på dem. De fyra grupper av fattiga som man särskiljer är 1) småbönder, 2) jordlösa och bönder med så lite jord att den inte ens ger existensminimum, 3) de arbetslösa i städerna samt 4) de fattiga med sysselsättning i städerna. Flertalet av de fattiga har alltså någon form av sysselsättning, vilken dock är mycket

lågproduktiv.

Författarna menar att man grovt kan dela in u-länderna i grupper efter tre dimensioner, nämligen urbaniseringsgrad, tillgång på land och grad av koncentration av jordägandet. Valet av åtgärder betingas sedan av vilken kategori landet i fråga tillhör.

Ett ständigt problem är att även om åtgärderna inriktas på att hjälpa de fattigaste, så läcker en hel del av effekterna över till de mera välbärgade och inflytelserika grupperna. Detta gör att det kan bli nödvändigt att skapa speciella institutioner, som arbetar enbart för de eftersatta gruppernas intressen.

För landsbygdens grupper är det väsentligaste att öka tillgången till land, kunnande och krediter. Vad gäller städerna finns emellertid ett större spektrum av åtgärder att välja mellan, bland annat beroende på den större interdependens som trots allt finns mellan den informella urbana sektorn och resten av den urbana ekonomin. Man förordar här dels en produktionssektorsstrategi, dels en transfereringsstrategi. Den förstnämnda syftar till att öka sysselsättningsmöjligheterna samt produktiviteten i redan existerande arbeten. Detta kan göras exempelvis genom att korrigera skevheter i faktorpriserna och genom att stödja småproducenterna. Transfereringsstrategin innefattar bland annat en satsning på bättre tillgång till offentliga nyttigheter och bostäder för de fattiga.

För att understryka fördelningens betydelse för en verklig nationell välståndsökning föreslår också författarna ett nytt tillväxtmått som skall ersätta gängse beräkningar av BNP-ökning. Man delar till en början upp hushållen i ett antal lika stora inkomstgrupper. Samhällets totala tillväxttakt definieras sedan som den genomsnittliga proportionella inkomstökningen för dessa grupper. Ett inkomstillskott på 5 kronor till en fattig inom gruppen med årsinkomsten omkring 500 kronor väger alltså lika tungt som en ytterligare tusenlapp till en rik med årsinkomst omkring 100 000 kronor.

En tillämpning av ett sådant mått kommer att resultera i en nedjusterad tillväxttakt för länder som t ex Brasilien eller Venezuela, som haft en mycket

ojämlik utveckling under senare år, medan länder som satsat på en inkomstutjämning kommer att kunna redovisa motsvarande högre tillväxttal.

Vad slutligen gäller den framtida forskningen menar författarna att man bör prioritera dels analyser av inkomstfördelningen omfattande hela ekonomin, dels analyser av speciella problem i anslutning till specifika målgrupper av fattiga, effekter av speciella instrument och analyser av regionala problem. Vad som behövs men fortfarande saknas är dynamiska modeller som kan användas för en integrerad analys av tillväxt och fördelning. Vi är vana, från våra analyser av länder, att sära på fördelning och tillväxt och att diskutera tillväxtproblemen i makrotermer som sysselsättning och BNP. De erfarenheter och diskussioner som jag berört visar att vi behöver lära om när det gäller att analysera de mindre utvecklade ekonomierna. Tillväxten måste i viss utsträckning behandlas som ett fördelningsproblem och för att analysera välbefindandes utvecklingen behövs vidgade och mera finstrukturerade mått än vad som erbjuds av nuvarande officiella nationalräkenskaper och sysselsättningsstatistik.

Referenser

- Adelman, J., Taft Morris, C., [1973], *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press
- Bigsten, A., [1975], *The Spatial Economic Structure of Kenya. An Empirical Report on the Spatial Distribution of Population, Production, Employment and Public Services*, Memorandum nr 44, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet
- Chenery, H., m fl, [1974], *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, London
- Cline, W. R., [1975], "Distribution and Development; A Survey of Literature", *Journal of Development Economics*, årg 1, nr 4
- Hart, K., [1973], "Informal Income Opportunities and Urban Unemployment in Ghana", *The Journal of Modern African Studies*, årg 11, nr 1
- Henley, J. S., [1973], "Employment Relationships and Economic Development — The Kenyan Experience", *The Journal of Modern African Studies*, årg 11, nr 1
- ILO, [1972], *Employment, Incomes and Equality in Kenya*, Genève
- Johnson, G. E., Whitelaw, W. E., [1972],

Urban-Rural Income Transfers in Kenya: An Estimated Remittances Function, Discussion Paper nr 137, Institute for Development Studies, Nairobi

- Jolly, R. m fl, (ed), [1973], *Third World Employment. Problems and Strategy*, Penguin, Harmondsworth
- Myrdal, G., [1968], *Asian Drama*, Pantheon, New York
- Republic of Kenya, *Statistical Abstract*, 1972
- Todaro, M., [1969], "A model of Labour-Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *American Economic Review*, årg 59, nr 1
- Weeks, J., [1973], "Introduction", in *Manpower and Unemployment Research in Africa — A Newsletter*, Special Issue from the Institute of Development Studies, University of Sussex, Centre for Developing Area Studies, McGill University, Montreal, årg 6, nr 2