

Ordförande: professor *Lars Werin*

Inledare: professor *Hollis B. Chenery*

Deltagare i debatten: Fil dr *Marian Radetzki*, avd dir *Dag Ehrenpreis*, professor *Hollis B. Chenery*, professor *Göran Ohlin*, avd dir *Börje Ljunggren*, professor *Ulf Himmelstrand*, riksdagsman *David Wirmark*, avd dir *Lars Kalderén*.

HOLLIS B. CHENERY

Inkomstfördelning under tillväxt

Inkomstfördelningen är ett av den nationalekonomiska teorins äldsta ämnen och eftersom detta ämne har både etiska och emotionella aspekter uppträder det i de mest varierande sammanhang. Även om inkomstfördelningen under en tid var en smula förbisedd av nationalekonomerna erkänns det nu allmänt att fördelningsteorin hänger nära samman med tillväxtteorin och att tillväxtpolitik och fördelningpolitik måste utformas tillsammans.

Rent allmänt gäller att mer än tio år av relativt snabb BNP-tillväxt inte har förbättrat u-ländernas inkomstfördelning. Än så länge har vi emellertid inte någon lätthanterlig ersättning för tillväxtkriteriet när det gäller att utforma en politik som skall minska fattigdomen eller att analysera huruvida politiken är framgångsrik. Låt mig redan här framhålla att det sällan är lämpligt att göra inkomstfördelningen till ett mål i sig och föra en fördelningpolitik bara för dess egen skull. I länder som är så fattiga som tex Indien och Bangladesh skulle inte ens en radikal omfördelning av existerande förmögenheter leda tillräckligt långt på vägen mot att avskaffa fattigdomen: tillväxt behövs också.

Ett av de bästa sätten att nalkas problemet är kanske att uttrycka det i ländernas förmåga att lindra fattigdomen. Hur mycket skulle länderna själva kunna uppnå med hjälp av egna resurser och hur mycket skulle kunna göras genom internationella överföringar?

När man ser på den internationella fördelningen av inkomst är det lämpligt att skilja mellan rika och fattiga länder. 900 miljoner människor lever i de rika länderna i Väst- och Östeuropa, Japan, Ryssland och Förenta staterna — länder som har en genomsnittlig inkomst per capita på åtminstone 2 000 dollar per år. De flesta av länderna i medelinkomstklassen med genomsnittsinkomster på mellan 200 och 800 dollar¹ ligger i Tredje världen, däribland Brasilien, Sydkorea, Malaysia, Taiwan och Turkiet, vilka alla har upplevt snabb BNP-tillväxt. Medan klyftan mellan dessa länders inkomster och de rika ländernas minskar uppstår emellertid en ny klyfta mellan dem och de fattigaste länderna, vilka man nu har börjat kalla Fjärde världen.

Bland dessa de fattigaste länderna ¹ Siffrorna är uppskattningar för 1973 av BNP till marknadspriser per capita uttryckt i USA-dollar och 1973 års prisnivå.

måste Kina behandlas i en klass för sig, delvis på grund av dess mycket speciella politiska system och delvis därför att världen utanför vet ganska lite om vad som händer där. De andra länderna med per capita-inkomster under 200 dollar har en fjärdedel av världens befolkning. Dessa länders tillväxttakt per capita har varit extremt låg, ibland tom negativ, under de senaste tio åren och det är dessa länder som i främsta rummet bekymrar biståndsorganen såväl i Världsbanken som i Sverige och Förenta nationerna.

I många av medelinkomstländerna där tillväxten har varit snabb har intresse för hur vinsterna av tillväxten fördelats inte varit på modet. Möjligen kan de fattigas villkor förbättras även utan att politiken direkt inriktas på detta om tillväxten är tillräckligt långvarig och stabil. I Brasilien har folk i nedre delen av inkomstskalan fått en per capita-tillväxt på kanske 2 procent per år under de senaste tio åren, även om tillväxttakten naturligtvis har varit snabbare för de rika. Mexiko och Turkiet har också haft en snabb tillväxt utan att det i påfallande grad har förbättrat deras inkomstfördelning. I det stora flertalet av medelinkomstländerna vore det fullt möjligt att förändra inkomstfördelningsmönstret så att en större del av nationalinkomsten skulle tillfalla de fattiga.

Kuba och Sri Lanka har fört en politik som avsiktligt syftar till att överföra inkomster från de rika till de fattiga. Men utan att höja de totala inkomsterna är det svårt att få till stånd någon förbättring av levnadsstandarden. I synnerhet en omfördelning av förmögenheterna till de fattigas förmån i form av kraftiga konsumtionssubventioner har sitt pris i minskade investeringar och även om de fattiga till en början kan tjäna på detta är det troligt att tillväxten i både inkomster och sysselsättning stannar av. Till slut kanske alla får det sämre.

Mellan dessa två extrema alternativ — att maximera tillväxten utan tanke på vem som drar nytta därav och att koncentrera och överföra existerande inkomster eller tillgångar på de fattiga — finns en typ av utvecklingsstrategi som verkar mera lovande för de fattiga och som kanske är politiskt lättare att genomföra. Vi kallar den omfördelning under tillväxt. Kärnan i detta är att göra de fattiga mera produktiva genom att avskaffa de ogynnsamma förhållanden som drabbar dem. Ytterst få av de fattiga är arbetslösa, men de flesta arbetar vid ex-

tremt låg produktivitets- och inkomstnivå. Småbrukare t ex kan oavsett om de är jordägare eller arrendatorer, inte vara lika effektiva som storgodsen som har bättre tillgång till krediter, lämpliga utsäden, gödningsämnen och maskiner, som lättare kan bära risker och som är bättre organiserade. En politik som skall lindra fattigdomen på lång sikt måste inriktas direkt på de inkomstalstrande och kapitalackumulerande processerna bland dem som är fattiga.

Låt oss sedan se på vad den övriga världen kan göra. Den internationella handelns uppbyggnad och den nuvarande fördelningen av bistånd verkar för närvarande kraftigt emot låginkomstländerna. Tyvärr har dessa ringa inflytande i UNCTAD: Medan t ex Indiens 600 miljoner människor bara har en enda röst, har ett långt mindre antal människor i medelinkomstländerna i Latinamerika och Afrika omkring 40 röster. De fattigaste länderna har inte bara drabbats svårt av prishöjningarna på importerad olja och gödningsämnen. De flesta råvaror, av vilka de fortfarande är så starkt beroende för sina exportintäkter, har också synnerligen svaga marknader. Gemensamma aktioner från producenter av exempelvis jute eller te torde inte komma att lyckas med syftet att uppnå en ökning i exportintäkterna på sådana varor.

Två tredjedelar av det internationella utvecklingsbiståndet går till medelinkomstländerna och bara återstoden till de fattigaste. I Världsbanken fördelas lånen efter ekonomiska, inte efter politiska, kriterier: Vi kan inte säga att vi inte kan hjälpa ett land därför att vi inte gillar dess politik. Men banken kan inte heller låna ut på 20—25-årsperioder till 8 1/2 procents ränta till länder som inte kan betala sina skulder. Det finns ett betydande behov av ökad hjälp till fattiga länder på mjuka villkor och ett betydande utrymme för omfördelning av sådan hjälp som för närvarande går till medelinkomstländerna. Om bara en relativt liten del av hjälpen — 1,5 miljarder dollar — omfördelades till låginkomstländerna, skulle effekten på deras tillväxt bli betydande.

Det finns också ett behov av att fortsätta att förbättra biståndsformerna. Projekt som syftar till att hjälpa småbrukarna i de fattiga delarna av ett land måste genomföras med hjälp av mellanhänder. Det står klart att enbart en förbättring av produktionsmedlen sällan är tillräcklig. De flesta av dessa människor saknar

nästan allting. Någon slags paketlösning brukar bli nödvändig och flera länder experimenterar med sådana.

Hittills har problemet med städernas fattiga visat sig långt svårare att hantera än dess motsvarighet på landsbygden och i alla u-länder ökar urbaniseringen snabbt. Man måste inte bara finna på ett sätt att öka produktiviteten och inkomsterna hos producenterna i städer-

nas "informella" sektor. Det gäller att ordna bostäder och grundläggande samhällsservice och att få till stånd en rimlig standard på bostäder, kommunikationer osv. Inte minst är det svårt att finna den lämpliga balansen mellan stad och landsbygd när det gäller att fördela de knappa resurserna. Alla dessa frågor kräver omedelbar uppmärksamhet från både statsmakter och biståndsorgan.

Debatt

Redigerat referat

Marian Radetzki:

Jag skulle vilja ställa två frågor i anslutning till inledningen.

Den första gäller fördelningen av bistånd. Jag instämmer gärna i åsikten att överföringen av resurser bör koncentreras till de fattigaste länderna. Jag har också noterat Världsbankens politik att bortse från de politiska förhållandena i medlemsländerna vid fördelningen av lån. Trots dessa två riktlinjer finns det ändå ett urvalsproblem eftersom antalet mycket fattiga länder är mycket stort och resurserna är begränsade. Min första fråga till Hollis Chenery är sålunda hur han skulle göra detta urval om han personligen hade ansvaret och vilka kriterier han skulle använda för att välja ut vilka av de fattigaste länderna som skulle få privilegierad behandling som resursmottagare?

Den andra synpunkten avser ett direkt påstående av Hollis Chenery, som slår mig som minst sagt ofullständigt. Omkring 1 miljard människor bor i mycket fattiga länder med en BNP per capita under 200 dollar. Sammanlagd BNP för dessa länder uppgår till omkring 100 miljarder dollar. Nu påstår Chenery att en ytterligare överföring på 1,5 miljard dollar om året till dessa länder skulle kunna utgöra skillnaden mellan stagnation och utveckling. Eftersom en sådan överföring inte skulle utgöra mer än 1,5 procent av ländernas BNP kan jag inte se hur dess vara eller icke vara skulle kunna bli avgörande för deras utveckling. Den reala per capita-tillväxten i denna grupp har varit drygt 1 procent under det senaste årtiondet. Alltså har deras BNP under vart och ett av de senaste åren expanderat ungefär så mycket som Chenery föreslås skall tillfalla dem som extra resursöverföring. Hur skulle dessa externa resurser kunna hjälpa dessa länder ur fattigdomens fångenskap, när deras tidigare till-

växt inte har möjliggjort detta? Jag tror att Chenerys argument på den här punkten måste utvecklas en hel del och då också omfatta en redogörelse för hur de utländska resurserna skall allokteras för att få denna katalyserande effekt.

Hollis Chenery:

Det här är två utmärkta frågor som hänger i hop därför att svaret på den andra är beroende av hur man besvarar den första. Jag håller med om att tanken på att helt utan urskiljning tillföra denna ländergrupp ett bistånd motsvarande 1 procent av deras BNP inte skulle vara särskilt effektivt. Det finns 1 miljard människor i den fattigaste gruppen av länder och frågan är vilken sorts länder som skulle gynnas av en anordnande allokering.

Några saker som jag skulle vilja peka på är försöken att använda olika blandningar av utsäden och fördelningen av tillgången på vatten. Det är svårt att göra fattiga människor mera produktiva, men bättre vattenförsörjning är en grundförutsättningarna. Skillnaden i utgångsläge mellan människor som har rent vatten inom gångavstånd och de som inte har detta är enorm. Mycket tid går åt bara till att skaffa vatten. För detta ändamål behövs samhällets organisation och stöd.

Om man talar om stora projekt som vägar, sanering av stadsslum och så vidare är den typ av bidrag jag nämnt inte särskilt effektiva. För att göra dessa pengar mera effektiva skulle jag vilja dela ut 2 eller 3 dollar per capita till länder som hjälper sig själva och litet eller ingenting till dem som inte gör detta. 2 eller 3 dollar per capita skulle kunna förändra BNP-tillväxten med 50 procent.

Under de senaste tre åren skulle en sådan överföring till de fattiga länderna helt

ha ätits upp av oljeprisökningen och effekten av detta måste först undanröjas. Att bara ge 1,5 miljard dollar till dessa länder skulle inte åstadkomma mer än en återgång till läget 1973. I detta sammanhang måste man titta på dessa länders import. Indien tex kommer under flera år att producera mindre av gödningsämnen än tidigare på grund av de höga oljepriserna. Det är inte bara en fråga om att öka investeringarna utan också om att öka tillgången på utländsk valuta.

Dag Ehrenpreis:

Jag vill formulera min fråga så att diskussionen kan bli lite mera utmanande. Det politiska området är inte Hollis Chenerys ämne, men jag tror att det skulle vara mycket intressant att höra något om vilka de begränsande faktorerna är i det sammanhanget. Jag skulle alltså vilja vidga synfältet utöver den ekonomiska teorin. Vilka är de faktorer som avhåller regeringarna i de flesta u-länder från att vidta åtgärder exempelvis mot hinder för industriell tillväxt. Den självklara frågan är: Varför har inte u-länderna haft mera inkomstomfördelning, åtminstone när det gäller att minska antalet människor som lider nöd?

Hur långt har Världsbanken gått i detta avseende? Vilka är de avgörande begränsande faktorerna i de olika ekonomiska förhållanden som dessa länder har? Vilken slags ekonomisk struktur i olika länder skulle kunna befördra en konstruktiv tillväxtpolitik?

Du nämnde i förbifarten att den absoluta fattigdomen i länder som Indien och Bangladesh är sådan att en inkomstomfördelning inte skulle innebära någon större skillnad. Är det inte möjligt att öka produktiviteten och inkomsterna i dessa länder?

Jag skulle också vilja få några kommentarer till Världsbankens politik gentemot Chile.

Hollis Chenery:

Vilka är de politiska hindren? Det finns som ni vet mycket få demokratier bland de fattiga länderna. Det är för det mesta diktaturer styrda av militärer eller med militärer i bakgrunden. Ofta har man en erfaren regering som stöds av mäktiga grupper i landet. För att handskas med detta problem skulle vi behöva en underavdelning till ämnet statskunskap som för närvarande inte existerar. Vi har funnit att statskunnskaperna inte har någon enig uppfattning om detta problem.

Oavsett graden av demokrati finns det länder som är beredda att göra någonting för de fattiga bara de kan hitta på något förnuftigt att göra. Om man kan visa för en brasiliansk regering att en motorväg inte är det rätta för de fattiga bönderna i nordost utan att det är effektivare att ge dem mera och bättre jord, kan denna typ av råd väl tänkas få effekt. I Latinamerika har det skett viss omfördelning av jord och detta är ett nyckelelement i detta sammanhang.

Göran Ohlin:

En av dina teser är att de fattiga borde göras mera produktiva. Alla tidigare erfarenheter av tillväxt har emellertid visat att vinsterna av tillväxt i stor utsträckning sipprar ned till de fattiga och sprider sig som ringar på vattnet till olika delar av ekonomin. När vi diskuterar vad som kan göras för att förbättra de fattigas situation i u-länderna tycker jag att det är en central fråga varför sådana spridningseffekter har fungerat så dåligt där. Det måste ha något att göra med ekonomins struktur och ibland kanske svaret är att maktstrukturen är ett hinder.

Jag skulle vilja fråga dig vilket slags strategi som borde utformas för dessa problem? Vilken roll kan tex offentlig service och offentlig konsumtion spela i detta sammanhang?

Jag skulle också vilja höra litet om arbetslöshetens roll, vilket jag inte tror att du nämnde en enda gång. En del människor vill nog faktiskt hävda att den orättvisa inkomstfördelningen i u-länderna i stor utsträckning orsakas av arbetslösheten och att man i själva verket inte kan tala om det ena utan att nämna det andra.

Hollis Chenery:

Omfattande analyser bör inriktas på vad som hindrar en jämnare fördelning av inkomst och tillväxt. Huvudförklaringen är nog, som du antyder, ekonomins struktur. Många människor arbetar i sektorer som bygger på produktion i liten skala. Dessa sektorer tenderar att vara överbefolkade.

Ordinationen beror på vilka de produktiva faktorerna är. Det verkar finnas en automatisk tendens till ojämlikhet i alla samhällen — också i Kina, som har gjort ivriga ansträngningar i motsatt riktning. Den kinesiska regeringen påstår att massorna inte får skörda vinsterna av dessa ansträngningar. Skillnaden kan vara lika stor som i andra länder.

Varför talade jag inte om arbetslöshet?

Detta är delvis en semantisk fråga. Problemet är inte de arbetslösa utan de som har arbete men låga inkomster. Det är snarare en fråga om att höja produktiviteten bland dem som är sysselsatta.

Börje Ljunggren:

Jag skulle vilja ta upp frågan om jordreformer. Du sade att den är grundläggande. Den är alltså inte bara en fråga om semantik för dig. Låt mig ta ett exempel från Bangladesh. I en färsk studie har Världsbanken tagit upp frågan om arbetslöshet. Jag håller med om att de flesta människor inte är helt arbetslösa men det är uppenbart att en del av dem — omkring 8 miljoner — är arbetslösa under vissa delar av året. Även om man faktiskt lyckas öka produktionen snabbare än hittills och dessutom lyckas bättre än nu i andra sektorer skulle ändå denna arbetslöshet gå upp från 8 miljoner till 20 miljoner vid slutet av århundradet. Världsbanken säger att den enda lösningen eller botemedlet är jordreformer och jag skulle vilja att du kommenterade detta vad gäller just Bangladesh och norra delen av Indien. Hur mycket skulle man kunna åstadkomma där med hänsyn till befolkningens storlek?

Hollis Chenery:

Jag vet inte tillräckligt mycket om Bangladesh för att kunna svara på denna fråga. En man från Världsbanken har varit där och han har fått fram de siffror du nämnde. Mitt eget intryck är att det i Bangladesh eller i Indien finns en del att vinna från rättvisesynpunkt genom en jordreform men att en sådan inte är lika viktig där som den skulle vara i Etiopien eller i Sydamerika där det finns väldigt mycket att utträta i den vägen. Ett alternativt sätt att förbättra situationen i Bangladesh är en kraftinsats för att få kontroll av vattentillgången för att lösa problemet med dubbla skördar. Bangladesh är ett av de svåraste fallen i världen och där är det en fråga om att förbättra produktionsresultaten till bättnad för hela folket.

Ulf Himmelstrand:

Jag skulle vilja återkomma till ditt påstående att man måste göra de fattiga mera produktiva, men ur ett annat perspektiv. Jag skulle vilja fråga vad man skall producera. Du nämnde själv de "dåliga" råvarorna te och jute från Sri Lanka och Bangladesh. Det finns ett färskt exempel som

har kommenterats i svenska tidningar. De bomullsodlande bönderna i Uganda har övergivit sin tidigare typ av odling avsedd för export. De har i stället börjat odla inhemska livsmedel i opposition mot den statliga politiken och ser nu friskare ut än tidigare. Jag tror att detta är en avgörande fråga. Du sade att någonting måste göras för att förbättra produktionens *innehåll* i dessa länder. Om de inte säljer på exportmarknaden kommer de inte att kunna få den utländska valuta som ingår i BNP-berekeningarna och som är nödvändig för importen — tex av de vapen som Idi Amin vill ha. Jag skulle vilja höra dig säga några ord om hur du ser på ekonomier av Ugandas typ. Borde de inrikta sig mindre på sådana varor som helt enkelt bara förstärker det koloniala mönstret och i stället producera mera för de inhemska marknaderna?

Jag har nyligen medarbetat i en studie om Nigeria rörande denna typ av problem. Där fann vi att ju mer bönderna ägnade sig åt kommersiellt jordbruk desto bättre klarade de sig, inte bara i fråga om inkomster utan också i fråga om andra välfärdsökningar — men endast om de hade det bättre i utgångsläget. Fattigare bönder uppvisade en sjunkande välfärdsnivå i alla avseenden med ökande kommersialisering av jordbruket. Det fanns mycket litet av nedsippningseffekter. För dessa fattigare bönder verkar det som om en politisk mobilisering med effekter uppåt är nödvändig.

Problemet med vad man skall göra för att förbättra produktionens innehåll leder till min nästa fråga: Hur ser du på detta dilemma å ena sidan som ekonom och å andra sidan som anställd i Världsbanken?

Hollis Chenery:

Detta är en mycket subtil fråga som kan ses på olika sätt. Mitt sätt att se saken är att man bör försöka höja produktionens inhemska innehåll, dvs den del av produktionen som konsumeras av folket. Man skall inte bara producera mera för de fattiga och mindre för de rika utan också mera för den inhemska marknaden som helhet. Ett tiotal studier i olika länder har pekat i denna riktning: Använd mera arbetskraft och mindre utländsk valuta. En metod är kanske att försöka hitta substitut för moderna industriprodukter. Men jag tror inte att vi har tillräckligt empiriskt underlag för att kunna generalisera i det här avseendet. Det vore trevligt att kunna konstatera att många skulle kunna producera i fabriker i måttlig skala, men jag vet inte hur långt vi kan gå i den riktningen.

David Wirmark:

Jag skulle vilja ställa två frågor. Den första är vad som händer med den fattigaste sektorn i länder som Taiwan, Sydkorea och Brasilien? Du sa att den fattigaste sektorn också får den minsta andelen av tillväxten i dessa länder. Det påstås ofta att majoriteten av de fattigaste i dessa länder inte får någon del alls i tillväxten eller rent av får det sämre. Anser du att sådana påståenden är felaktiga?

Den andra frågan gäller problemet med omfördelningen av tillväxten. Du nämnde Tanzania och jag fick den uppfattningen att vi kan vänta oss mindre tillväxt i länder av det slaget. Det kan finnas andra fördelar i denna typ av länder, såsom en jämnare spridning av välfärden, men min fråga är: Vad händer i denna modell? Kan vi vänta oss att det efter ett visst antal år blir en starkare tendens till tillväxt i ett sådant land? Jag skulle vilja att du var lite mera utförlig i den frågan.

Hollis Chenery:

Båda svaren leder fram till den dualism som nämndes av Göran Ohlin. I en del länder har ekonomin växt så snabbt att de fattiga har gynnats även utan någon särskild politik för att gynna dem. I Taiwan och Brasilien är detta nu fallet. Med en 8—10-procentig tillväxt under ett årtionde kan landet suga upp allt överskott på arbetskraft. Det blir brist på utbildad arbetskraft och priset på utbildad arbetskraft går upp. Detta har varit fallet i Taiwan under de senaste fem eller sex åren. Det finns omkring ett dussin länder med en tidsserie av detta slag. I långsamt växande länder som Indien händer det motsatta. Vi försöker konstruera modeller för att pröva effekterna av olika typer av politik över perioder på 30—40 år. Här kommer frågan om jordreformer och liknande in. Det är en fråga om att förändra mönstret under en generation. Om man lyckas omfördela 2 procent från en inkomstgrupp till en an-

nan, kan man förändra hela samhället på 40—50 år. Sådana experiment genomförs i Tanzania och Malaysia. De fattigare grupperna har den politiska makten och på längre sikt ökar deras inkomster snabbare.

Lars Kalderén:

I omkring tio år har SIDA arbetat direkt med fattiga jordbrukare och fattiga människor för att försöka stoppa de rikas eller mäktigas tendens att hindra nedsipprings-effekten. Min fråga, som är mera politisk än ekonomisk, är vad man kan göra åt denna tendens. Vår erfarenhet är att det går bra att se till att det finns en offentlig service som gynnar både de fattiga och de rika. Det är emellertid oundvikligt att en radikalt förändrad inkomstfördelning blir en politisk faktor som förmodligen raserar maktsystemet både på lokal och nationell nivå. Inkomstfördelningen är alltså politisk dynamit, vilket är mycket intressant ur många synvinklar, men kan vara mycket besvärande för en biståndsgivare.

Hollis Chenery:

Jag tror att den sista frågan förmodligen är den svåraste. Det finns förvisso en nedsipprings-effekt inte bara i de fattiga utan också i de rika länderna. I New York finns det någonting i den stilen. Det är också fallet i nordöstra Brasilien.

Jag reste nyligen i Latinamerika och studerade slumområden i städerna. Vi såg slumområden i Colombia där det verkade gå mycket bra och frågade efter orsaken. Stadens borgmästare förklarade att svaret var politiskt. Slummen var bättre organiserad därför att dess invånare hade lyckats utöva politisk makt. Detta är beroende av de politiska organisationerna i områdena. Allmänt sagt är detta en lovande väg i vissa länder som har någon form av demokrati på lokal nivå.

Översättning: Kerstin Lundgren